



**EFFECTO DE LA POLITICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)**

Autor

ADOLFO DEVIA PAZ

**MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL VALLE
2017**



EFFECTO DE LA POLITICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Autor

ADOLFO DEVIA PAZ

Trabajo de Tesis de Grado para optar el título de
Magister en Políticas Públicas

Director

PhD LEONARDO SOLARTE PAZOS

Universidad HEC Montreal - Canadá

MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL VALLE

2017



NOTA DE ACEPTACION

El presente trabajo de investigación fue aprobado por el director del programa académico de Maestría en Políticas Públicas, por el director del trabajo de investigación y por los jurados evaluadores.

Profesor

Jorge Enrique Arias Calderón

Director Programa

Maestría en Políticas Públicas

Profesor

Leonardo Solarte Pazos

Director Trabajo de Grado

Profesor(a)

Jurado Evaluador

Profesor(a)

Jurado Evaluador



RECONOCIMIENTO

Reconozco el apoyo incondicional de mi familia, especialmente de mi madre Edilma Paz y mi adorable hija María Camila Devia Potes. Así mismo, los aportes académicos realizados por los profesores e investigadores de la Maestría en Políticas Públicas, de la Facultad de Ciencias de la Administración, de la Universidad del Valle. Para este proyecto de investigación, resultó fundamental la información suministrada por el grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas” de la Universidad del Valle, que es reconocido en la región por sus trabajos académicos relacionados con las políticas públicas, entre ellas, las de Servicios Públicos Domiciliarios. De igual forma, agradezco el aporte en términos de información que me suministró la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), así como a las Empresas Municipales de Cali – EMCALI, a la que me debo como trabajador, líder sindical y usuario de los servicios que ofrece en la municipalidad.

Mi gratitud a los actores que me suministraron entrevistas semiestructuradas que permitieron contrastar y amplificar argumentos para desarrollar el trabajo. En este sentido, reconozco el aporte realizado por el Senador Alexander López Maya y el doctor Juan Manuel Pulido, conocedores de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) y de las dinámicas organizacionales de EMCALI. De igual forma, reconozco los aportes que realizaron a esta investigación, los actores que entreviste, y que he denominado en el documento entrevistados anónimos Nro. 1, 2 y 3, donde su identidad no aparece reflejada por solicitud y requerimiento de ellos mismos. Mi gratitud al profesor Leonardo Solarte Pazos como Director de este trabajo de investigación por sus orientaciones teóricas y metodológicas, y por el tiempo dedicado. Por último, mi reconocimiento a la Universidad del Valle como Alma Mater de los Vallecaucanos.



TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	5
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	10
1.1 ANTECEDENTES	10
1.2 JUSTIFICACIÓN.....	16
1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	20
1.3.1 Pregunta de Investigación	21
1.4 OBJETIVOS	21
1.4.1 Objetivo General	21
1.4.2 Objetivos Específicos.....	21
1.5 METODOLOGÍA.....	22
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	28
2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIVATIZACIÓN	31
2.3 REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	36
2.3.1 Ley 142 de 1994 Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia.....	39
2.3.2 Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica.	40
CAPITULO III: RESEÑA HISTÓRICA DE EMCALI	44
3.1 ORÍGENES DE EMCALI	44



CAPÍTULO IV: INTERVENCIÓN DE LA SSPD A EMCALI E.I.C.E. – E.S.P.	51
4.1 OBJETIVOS DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN	51
4.2 ANALISIS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIO DE EMCALI.....	56
4.2.1 Suscriptores de EMCALI.....	56
4.2.1.1 Acueducto y Alcantarillado	56
4.2.1.2 Energía Eléctrica	60
4.2.1.3 .Telecomunicaciones	65
4.3 LA INTERVENCIÓN Y LAS FINANZAS DE EMCALI	67
4.3.1 Pasivo, activo y patrimonio	67
4.3.2 Ingresos y Utilidades de EMCALI	69
4.4 SITUACIÓN LABORAL EN LA INTERVENCIÓN	71
4.5 VARIACIONES EN LAS TARIFAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ENERGÍA ELÉCTRICA EN SANTIAGO DE CALI.....	75
4.5.1 Acueducto.....	75
4.5.2 Alcantarillado.....	78
4.5.3 Energía	80
CAPITULO V: CONCUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	83
5.1 CONCLUSIONES	83
5.2 RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFIA	88
ANEXOS	97



ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1: Empresas intervenidas de SPD por parte de la SSPD</i>	<i>13</i>
<i>Tabla 2: Relación entre los objetivos específicos y las estrategias metodológicas.</i>	<i>26</i>
<i>Tabla 3: Vinculación laboral en las tres UEN de EMCALI durante el periodo de intervención</i>	<i>72</i>
<i>Tabla 4: Variación de la tarifa del servicio de acueducto en Cali, para el estrato socioeconómico 3** (consumo básico) (2004-2013)</i>	<i>77</i>
<i>Tabla 5: Variación de la tarifa del servicio de alcantarillado en la ciudad de Cali, para el estrato socioeconómico 3** (consumo básico) (2004-2013).....</i>	<i>80</i>
<i>Tabla 6: Variación de la tarifa del servicio de energía en Cali, para el estrato socioeconómico 3 (consumo básico) (2004-2013).....</i>	<i>82</i>

INDICE DE GRAFICOS

<i>Gráfico 1: Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios.</i>	<i>39</i>
<i>Gráfico 2: Gobernabilidad y Relación de Actores de Empresas locales de Servicios Públicos</i>	<i>46</i>
<i>Gráfico 3: Número de suscriptores de los servicios de acueducto y alcantarillado - EMCALI EICE ESP. Periodo 2000-2013.....</i>	<i>58</i>
<i>Gráfico 4: Número de suscriptores del servicio de energía eléctrica - EMCALI EICE ESP. Periodo 2000-2013</i>	<i>63</i>
<i>Gráfico 5: Ingresos operacionales por unidad estratégica de negocio de EMCALI, 2003 – 2013</i>	<i>70</i>
<i>Gráfico 6: Ganancias y pérdidas (excedente o déficit) del ejercicio de EMCALI 2003-2013</i>	<i>71</i>



RESUMEN

Este trabajo de investigación presenta los efectos del proceso de intervención de la SSPD a EMCALI EICE – ESP, durante el periodo 2000-2013. La pregunta que oriento este proyecto fue: *¿Cuáles fueron los efectos del proceso de intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la gestión de las Empresas Municipales de Cali - EMCALI EICE ESP, durante el periodo 2000 - 2013?*, para ello, se delimitaron unos objetivos (general y específicos) a saber: Identificar los efectos de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la gestión de las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP, durante el periodo 2000 - 2013.

Respecto a los objetivos específicos: a) Determinar el modelo de intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia; b) Establecer los efectos financieros de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las tres unidades estratégicas de negocio de EMCALI EICE ESP: Acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones y energía eléctrica; y c) Analizar los cambios (variaciones) en las tarifas del servicio de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica para el estrato tres (3) en Santiago de Cali.

Por su parte, la metodología implementada es mixta, donde se realiza la combinación y triangulación de diferentes fuentes de información, tales como: información institucional, de la SSPD y de EMCALI, entrevistas semiestructuradas a diferentes actores y el conocimiento tácito. De igual forma, como fuentes secundarias relacionadas con las políticas públicas, la gestión pública, el sector de los SPD y EMCALI. Los resultados obtenidos, muestra que la intervención fue inercial, donde no se realizaron cambios estructurales que le permitieran a EMCALI mejorar sus niveles de rentabilidad, liquidez y competitividad en el mercado.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Servicios Públicos Domiciliarios, Intervención, SSPD, EMCALI.



ABSTRACT

This research presents the effects of the intervention process of the SSPD to EMCALI EICE - ESP, during the period 2000-2013. The question that guided this project was: What were the effects of the intervention process of the Superintendence of Public Utilities on the management of the Municipal Companies of Cali - EMCALI EICE ESP, during the period 2000 - 2013? The defined objectives were (general and specific): Identify the effects of the intervention of the Superintendence of Public Utilities on the management of the Municipal Companies of Cali EMCALI EICE ESP, during the period 2000 - 2013.

Regarding the specific objectives: a) Determine the intervention model effected by Colombia Superintendence of Public utilities about home utilities companies in Colombia; b) Establish the financial effects of the intervention of Colombia Superintendence of Public utilities on the three strategic business units of EMCALI EICE ESP: Aqueduct and sewerage, telecommunications and electric power; and c) Analyze the changes (variations) in the price rates of the aqueduct, sewerage and electric power service for stratum three (3) in Santiago de Cali.

The methodology implemented is mixed, where the combination and triangulation of different sources of information, such as: institutional information, the SSPD and EMCALI, semi-structured interviews with different actors and tacit knowledge. The same way, secondary sources related to policies public, public management, the SPD sector and EMCALI. The results obtained show that the intervention was inertial, where no structural changes were made that would allow EMCALI to improve its levels of profitability, liquidity and competitiveness in the market.

Keywords: public politics, public utilities, intervention, SSPD, EMCALI.



CAPÍTULO I: ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1 ANTECEDENTES

La prestación de los servicios públicos (SP) es inherente a la finalidad del Estado, hace parte del contrato social, consagrando esta obligatoriedad en nuestra Constitución Política (Artículo 365). Para el caso concreto de los SPD, esta obligatoriedad está contenida los artículos 334 y 370 de la Constitución Política; el primer artículo hace alusión a la dirección general de la economía de la Nación, dado que la prestación de los SPD conlleva la ejecución de una actividad económica en la que pueden concurrir particulares y se hace necesaria la intervención del Estado, aún más cuando debe tener lugar en términos de calidad y efectiva prestación. El segundo artículo faculta al presidente de la República para que, por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), ejerza el control, inspección y vigilancia de los SP, velando por que la población colombiana pueda gozar de los servicios públicos con oportunidad y eficacia, en especial los ciudadanos de menos recursos, tal como lo reconoció la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Ahora bien, bajo el marco normativo de la Constitución de 1991, la autonomía de la voluntad privada no se concibe como un simple poder subjetivo de autorregulación de los intereses privados, “sino como el medio efectivo para realizar los fines correctores del Estado Social, a través del mejoramiento de la dinámica propia del mercado”[18] de manera tal que debe entenderse limitada y conformada por el principio de dignidad humana, los derechos fundamentales de las personas, la prevalencia del interés general, la función social de la propiedad (Art. 58), el bien común como límite a la libre iniciativa privada, la función social de la empresa (Art. 333), la dirección general de la economía a cargo del Estado y los poderes estatales de intervención económica (Art. 334).



En este sentido, la Ley 142 de 1994 faculta a la SSPD para tomar posesión de las empresas prestadoras de servicios públicos (Empresas Prestadoras de Servicios Públicos – ESP), cuando se coloque en grave riesgo la continuidad en la operación y prestación de los SPD. Esta figura jurídica presenta tres modalidades: 1) con fines de administración, para superar las causas que dieron origen a la adopción de la medida; 2) con fines liquidatorios, que implica medidas como la administración temporal, la solución empresarial, la reestructuración, vinculación de un gestor, de un operador especializado, o de capital; y, 3) con fines de liquidación, que implica que la empresa cesa su objeto social y se da inicio a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas concordantes. En EMCALI, se surtieron las dos primeras clases de intervención (Varela et al., 2015), tal como lo desarrollaremos más adelante.

En ejercicio de esta facultad que le otorga la Ley a la SSPD, se han intervenido un buen número de empresas de servicios públicos en el territorio nacional (Ver Tabla 1). Por otra parte, sobre el sector de los SPD y EMCALI como empresa operadora, existen análisis y estudios en tres frentes a saber: respecto a los análisis institucionales, cabe reconocer los esfuerzos realizados por los organismos de control, entre ellos la Contraloría Municipal de Santiago de Cali (2008; 2013), dando cumplimiento a sus objetivos misionales de realizar control y vigilancia a nivel territorial del patrimonio público. En esta misma dirección, la SSPD desarrollando su función de vigilancia y control, realiza estudios técnicos de las empresas operadoras públicas, privadas o mixtas a lo largo y ancho del territorio nacional. Los concejos distritales o municipales en virtud de sus competencias realizan control político a las instituciones y empresas estatales. En este sentido, es frecuente que los concejales organizados en comisiones, convoquen a “funcionarios y directivos” a un proceso de rendición de cuentas relacionado con los impactos que tienen sus decisiones sobre el desarrollo organizacional de las empresas, así como externalidades positivas o negativas sobre la sociedad



(Acuerdo Municipal de Cali Nro. 335 del 2012; Acuerdo Municipal de Yumbo Nro. 025 del 2012; Acuerdo Municipal de Palmira Nro. 022 de 2016; Acuerdo Municipal de Candelaria Nro. 011 de 2012).

Igualmente, las firmas de asesoría y consultoría realizan estudios contratados por las empresas, direccionados a diagnosticar problemas institucionales, organizacionales, así como la relación que estas tiene con su entorno. Por su naturaleza ontológica, la consultoría debe tener la capacidad no solo de realizar diagnósticos asertivos, sino de proponer unos cursos de acción (planes, programas, proyectos) que permitan a las empresas corregir las problemáticas identificadas. Dicho de otra forma, la asesoría y la consultoría se inscribe en un nivel de pragmatismo focalizada a identificar, el que hacer y cómo hacerlo, mientras por qué (causas, diagnósticos) son tenidas en cuenta, pero no se profundiza en ellas (BBVA Banca de Inversión, 2009). Las organizaciones empresariales, igualmente realizan estudios técnicos que permiten direccionar y reconfigurar la toma de decisiones organizacionales, y que son un insumo importante de información para actores externos que investigan el sector de los SPD y sus empresas operadoras.

Por su parte, la academia (universidades, centros de investigación, etc.) en la medida en que realiza investigación y/o acompañamientos y asesorías al gobierno y al empresariado público, relacionado en muchos casos, con procesos de reformas administrativas, que conduce a transformaciones organizacionales de las instituciones representadas en el adelgazamiento de la estructura burocrática y disminución de personal, encuentra un espacio propicio para asumir funciones que contribuyen al diseño y formulación de cursos de acción. Por ejemplo, la Universidad del Valle apoyó a la Gobernación del Valle del Cauca en la formulación el Proyecto Visión Valle del Cauca 2032, el cual ha tenido un impacto en la región, relacionado con la planificación del Departamento, siendo también



insumo básico del Plan de Desarrollo del Departamento y de varios Municipios del mismo.

En esta perspectiva, se identificaron libros, artículos, monografías y tesis de grado, no solo sobre EMCALI, sino también sobre el sector de SPD en Colombia y América Latina (Álvarez, 2014; Caballero, Cruz y Todaro, 2016; Galetovicy, 2003; Gutiérrez y Varela, 2013; Matias, 2015; 2013; Mendoza, 2010; Moncayo 2007; Montaña, 2008; Ochoa y Collazos, 2006). Dada la importancia de EMCALI para el proceso de urbanización y expansión del municipio de Santiago de Cali y su Área Metropolitana, así como para las finanzas públicas del municipio en el periodo de fundación y consolidación de la empresa (1960-1995) ha sido objeto de estudio de profesores, investigadores, y estudiantes de las universidades y centros de investigación de la región, entre ellos se destacan los estudios realizados por Varela (2005a; 2005b; 2008; Varela et al., 2009; 2015), Camacho (2006), Tafur (2013), Tabarquino (2011a), Tabarquino et al. (2011b), Rojas (2014), Vélez (2013), Caicedo (2005).

Tabla 1: Empresas intervenidas de SPD por parte de la SSPD

EMPRESA PUBLICA INTERVENIDA POR LA SSPD	ESTADO RESULTANTE DE LA INTERVENCION	ESTADO ACTUAL
Cúcuta Acueducto	Liquidada	Operador privado
CEDELCA	En proceso de liquidación	Proyectada para operación privada
EDT Barranquilla	Liquidada	Privatizada
APL San Andrés	Liquidada	Privatizada
Electrificadoras de la Costa (Guajira, Sucre, Córdoba, etc.)	Privatizadas	
Emsirva Cali	Liquidada	Privatización del servicio
Girardot Teléfonos	Liquidada	Privatizada
Teletequendama	Liquidada	
San Andrés Acueducto	Liquidada	Privatizada
Chocó Aguas	En proceso de liquidación	
CHEC Caldas	Privatizada	



Tolima Energía	Privatizada	Privatizada la operación
Turbaco	En proceso de liquidación	
Arjona Acueducto	En proceso de liquidación	
Arauca Energía	En monitoreo	Gestión privada
EMCALI EICE ESP	EMCALI conserva su naturaleza jurídica como empresa (EICE-ESP)	Devuelta a la administración municipal de Santiago de Cali.

Fuente: López Maya, 2013, p. 34. Citado Rojas 2014

Tal como se puede ver en la tabla anterior, la intervención de EMCALI es atípica en tanto este proceso terminó sin la liquidación de la empresa y con la devolución de la misma a la administración pública municipal de Santiago de Cali el 25 de junio de 2013. El marco normativo de SPD en Colombia no limita temporalmente el proceso de intervención por parte de la SSPD, bajo esta normatividad este organismo de control y vigilancia mantuvo a EMCALI intervenida primero con fines administrativos y luego con fines liquidatarios durante 13 años.

Respecto a EMCALI, las causas que justificaron su intervención surgieron cuando la SSPD, con base en la crisis financiera y en las funciones de inspección, control y vigilancia que le otorgan la Ley 142 de 1994, visita ésta empresa en 1999, detectando problemas relacionados con su desempeño organizacional, que podía afectar probablemente el cumplimiento de sus objetivos misionales, entre ellos: la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía básica conmutada a los diferentes estratos socioeconómicos de Cali y donde la empresa presta los servicios públicos domiciliarios (Cali, Yumbo, Jamundí, Puerto Tejada y un sector de Candelaria), así como al sector industrial y comercial de Yumbo y Cali.

Por otra parte, según la Contraloría General de Santiago de Cali (2008, p. 5), al 31 de diciembre de 1999, las cuentas por pagar vencidas de EMCALI ascendían a la



suma de \$166.995 millones, consecuencia del incumplimiento de los acuerdos de pago con entidades financieras y con el sector eléctrico y demás acreedores entre los que se encontraban Ericsson y Siemens. (Rojas E, 2014, p 48).

Tal como lo plantea Rojas (2014) en febrero del año 2000, el Concejo Municipal de Cali negó al Alcalde Ricardo Cobo Lloreda, las facultades de transformar la estructura organizacional de la empresa. Hacia marzo del año 2000, la SSPD constató que EMCALI tenía obligaciones vencidas por \$188.275 millones, incrementándose a \$193.545 millones a finales del mismo mes. En este periodo, la empresa Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA S.A. ESP) en conjunto con la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica S.A ESP (CORELCA S.A. ESP), ISAGEN y la Central Hidroeléctrica de Chivor (Boyacá), le informa a la Junta Directiva de EMCALI que con base en la resolución 116 de 1998 de la CREG que otorga la facultad de limitar el suministro de energía a comercializadores morosos, que habían iniciado este proceso a las empresas comercializadoras, entre ellas a EMCALI, el cual empezaría a ser efectivo los días 13,15 y 27 de abril del mismo año (Ibíd.).

Las deudas y acreencias de EMCALI con el sector energético y algunos operadores de SPD arriesgaban la continuidad en la prestación de los servicios en aquellos municipios de su área de jurisdicción. Lo anterior, ponía en riesgo la legitimidad del Estado Social de Derecho, por ello, la Ley 142 de 1994 le otorga a la SSPD la función de intervenir las empresas prestadoras de estos servicios, ya que cuando se interviene se “blinda” jurídica y financieramente a las empresas objeto de intervención, es decir, el sector financiero y demás acreedores deben llegar a un acuerdo con la gerencia de la empresa y la municipalidad, a fin de permitir continuar prestando el servicio, y a la vez pagar sus acreencias financieras en el mediano y largo plazo. Este fue el caso de EMCALI, con el acuerdo “Todos Ponen”, que se analizará posteriormente en este documento.



En consonancia con lo anterior, y tal como lo plantea Rojas (2014), el incumplimiento del pago de las obligaciones mercantiles por parte de EMCALI se tornó más difícil porque el flujo de caja proyectado para el año 2000 mostraba un déficit de \$489.962 millones. Además, esta empresa suspendió sus pagos a la banca extranjera (Deuda con el Japan Bank For International Cooperation [JBIC] por 319.762.945 Yenes) con garantía de la Nación, cuyo empréstito se destinó a la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Cañaveralejo (PTAR-C), repercutiendo negativamente en el conjunto de la deuda externa colombiana (Contraloría General de Santiago de Cali, 2008. Citado por: Rojas, 2014). Adicionalmente, EMCALI debía recursos a Colombia Telecomunicaciones (Telecom – Liquidada) y a la Empresa de Servicios Varios (EMSIRVA – Liquidada), fruto de los contratos de facturación que podían perturbar su gestión financiera. (Ibíd.)

1.2 JUSTIFICACIÓN

Tal como lo argumentan (Valera et al., 2015) en el modelo económico de desarrollo endógeno, con la política de sustitución de importaciones, el Estado por medio de su aparato burocrático garantizaba por disposición constitucional el acceso parcial a los servicios públicos (SP) como prestador directo de los mismos. De manera concreta, el acceso a los servicios públicos domiciliarios (SPD) el Estado lo suplía a través de empresas estatales tales como: Colombia Telecomunicaciones S.A. (Telecom), Empresas Municipales de Cali (EMCALI EICE ESP), Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Empresa de Energía de Bogotá (EEB), Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), etc. Sin embargo, en la práctica estas burocracias empresariales presentaron, en términos generales, los siguientes



problemas que impidieron cobertura total en la provisión de los SPD en Colombia, entre otras razones se destacan las siguientes (Valera et al., 2015):

- El monopolio sobre la provisión de los servicios que prestaban estas empresas, les garantizó mercados cautivos; sumado a los subsidios indefinidos por parte del Estado (subsidio a la oferta), lo que generó a largo plazo ineficiencias administrativas y déficits en la cobertura en la prestación de los servicios, así como deficiencia en la calidad y continuidad de los mismos (Valera et al., 2015).
- Estas anomalías se presentaron con mayor intensidad en la provisión de la telefonía básica conmutada en Colombia. Cabe señalar, que entre 1950 y 1980 el acceso a la telefonía básica conmutada, por parte del sector residencial y específicamente los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 era residual y con un alto costo tarifario, pues para la época realizar llamadas locales, nacionales e internacionales para estos estratos socioeconómicos, era considerado un servicio de lujo. Estas y otras problemáticas dieron origen al proceso de apertura e internacionalización de la economía y a la modernización del Estado, llevado a cabo a partir de la década de 1990 en Colombia. En el sector de SPD la Constitución Política de 1991, las leyes 142 y 143 de 1994 y posteriormente la Ley 1341 de 2009, que regula el sector de las TICs en Colombia, permitió construir un marco institucional caracterizado, porque el diseño, formulación y regulación del sector es competencia del poder ejecutivo y legislativo; mientras la implementación de la política es competencia de los operadores empresariales (públicos, privados, mixtos o la autogestión de las comunidades en aquellos municipios, veredas o corregimientos donde los operadores no prestan el servicio por razones de racionalidad económica y economías de escalas.



Las tarifas de los SPD en el modelo de sustitución de importaciones eran subsidiadas por el Estado, lo que se conoce en la literatura del sector como “precios políticos”. Esta política de subsidiariedad indefinida condujo a que el sector de los SPD a el largo plazo presentara problemas de financiación, lo que impactó negativamente el gasto público, propiciando, entre otros aspectos, el colapso del modelo económico a finales de la década de 1980 (Varela et al., 2015). Estos elementos dieron origen a que en la economía Colombiana y en el sector de los SPD se implementara la política neoliberal de privatización de empresas estatales y la mercantilización de la oferta de bienes y servicios públicos, entre ellos los SPD, la salud, la educación, la recreación, el deporte y el transporte público. Cabe señalar que la privatización y mercantilización de lo que en la teoría económica se denomina bienes públicos (Stiglitz, 1999) es una tendencia del capitalismo global, que ha encontrado en la oferta de estos servicios un nicho de mercado importante para la generación de ganancias y reproducción del capital.

La implementación de las políticas neoliberales en Colombia implicó un proceso de modernización y reconfiguración de las funciones misionales del Estado. Esto condujo a que sobre la base teórica y política del neoliberalismo y posteriormente del Consenso de Washington, el Estado se focalizó en garantizar los equilibrios macroeconómicos: control del índice de precio al consumidor (IPC); déficit fiscal; déficit presupuestario; balanza comercial y se apartó de forma paulatina de la prestación directa de bienes y servicios. Dicho de otra forma, generar las condiciones monetarias y fiscales macroeconómicas que garanticen la estabilidad económica, generen confianza e incentiven la inversión nacional y extranjera. De la mano del neoliberalismo, se ha implementado un modelo de gestión inspirado en los principios eficiencia, eficacia y economía, denominado en la literatura de la administración Pública “*New Public Management*”.



Este modelo se ha implementado de manera isomorfa y a “rajatabla” en el proceso de modernización del Estado, las reformas administrativas de los gobiernos territoriales, así como en la gestión de las empresas públicas. Caso emblemático las Empresas Públicas de Medellín (EPM) (Varela, 2011). No obstante, la implementación de este modelo de gestión en Colombia ha tenido defensores y detractores, por tanto, ha presentado avances y retrocesos en términos de sus resultados. Su implantación ha presentado resistencia con mayor énfasis en los gobiernos territoriales, dado que se reconoce que en Colombia existen brechas significativas relacionadas con el desarrollo económico, la capacidad institucional de sus gobiernos, y la calidad de vida de la población entre el centro del país y su periferia, así como entre regiones e incluso entre municipios donde se evidencia que la modernidad y el modelo burocrático weberiano no han sido implantados en estos territorios (García, 1974), por ello existe diferencias y obstáculos de orden epistemológico y político entre los planes, programas y proyectos que formula el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y lo que se logra implementar en los territorios.

Los vacíos que se presentan entre la formulación e implementación de política, se reflejan a nivel de las instituciones y organizaciones públicas, entre ellas EMCALI. En esta empresa, las políticas que formula el gobierno corporativo (planes y proyectos) en muchas ocasiones no se ven reflejadas en la implementación de las decisiones y en los indicadores organizacionales de la empresa (Roth, 2002; Varela, 2015).

Es en este escenario de políticas neoliberales, donde el Estado asume diversos roles, por una parte, diseña las reglas de juegos institucionales y, por otra, realiza las funciones de vigilancia y control, así como hace las veces de empresario, operando empresas de servicios públicos, donde compite con empresas privadas o mixtas del orden municipal, regional, nacional e internacional; concretamente en



el contexto de mercado regulado, resulta pertinente evaluar el desempeño de las superintendencias, en particular, la de SPD que como lo analizaremos, mantuvo intervenida a EMCALI por trece años.

En este ambiente, como estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, he decidido desarrollar esta investigación porque considero pertinente analizar la intervención por parte de SSPD sobre EMCALI como principal empresa pública del sur occidente colombiano, que además, como unidad de análisis, me ha permitido implementar los conocimientos adquiridos en los seminarios de la maestría, con mayor énfasis en los cursos de política pública y teoría organizacional, mostrando las relaciones y vasos comunicantes entre la política pública como disciplina articulada a la Ciencia Política, la teoría de las organizaciones, así como la gerencia y las finanzas públicas. En este mismo sentido, en mi calidad de líder sindical conozco “el día a día”, las dinámicas y relaciones políticas y organizacionales de EMCALI, con los actores internos y externos en un escenario de gobernabilidad y gobernanza (Aguilar, 2006).

EMCALI por su naturaleza pública y principal patrimonio del municipio de Santiago de Cali, debe interactuar permanentemente con actores y grupos de interés asentados en la Alcaldía y el Concejo Municipal, así como organizaciones gremiales y corporativas que históricamente han tenido cooptada la empresa por medio de los “carteles de contratación” (Sánchez, 2017). Estas relaciones y flujos de poder de los diferentes grupos de intereses, torna apasionante el estudio y análisis en el proceso de intervención en EMCALI.

1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de 1994, las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) cambiaron su naturaleza jurídica, convirtiéndose en una empresa industrial y comercial del



Estado y de servicios públicos (EMCALI-EICE-ESP), cuya área de jurisdicción son los municipios de Santiago de Cali, Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria y Puerto Tejada, este último, municipio del norte del Departamento del Cauca. A principios del milenio la empresa fue intervenida por el Gobierno Nacional a través de la SSPD, debido a que estaba en riesgo prestación de los SPD con criterio de cobertura, continuidad, calidad y oportunidad en su radio de acción. El análisis de la intervención de EMCALI por parte de la SSPD se torna paradigmático, ya que es la única empresa a lo largo y ancho del país que ha logrado “sobrevivir” a la intervención del gobierno nacional por medio de la Superintendencia, conservando su naturaleza jurídica y siendo devuelta a su propietario, el municipio de Santiago de Cali. Por ello, es importante indagar sobre los efectos de la intervención en la empresa.

1.3.1 Pregunta de Investigación

¿Cuáles fueron los efectos del proceso de intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la gestión de las Empresas Municipales de Cali - EMCALI EICE ESP, durante el periodo 2000 - 2013?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

- Identificar los efectos de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la gestión de las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP, durante el periodo 2000 - 2013.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS



- Determinar el modelo de intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia.
- Establecer los efectos financieros de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las tres unidades estratégicas de negocio de EMCALI EICE ESP: acueducto - alcantarillado, telecomunicaciones y energía eléctrica.
- Analizar los cambios (variaciones) en las tarifas del servicio de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica para el estrato tres (3) en Santiago de Cali.

1.5 METODOLOGÍA

El enfoque de investigación es mixto, ya que se sustenta en el uso de los enfoques cuantitativo y cualitativo. Las técnicas del enfoque cualitativo usadas son la revisión documental y la consulta a expertos, además de entrevistas semiestructuradas en las que participaron académicos y consultores. Algunas de estas personas no permitieron, por razones personales y probablemente de seguridad, el registro de sus identidades en esta investigación. En tal sentido, serán denominados en el desarrollo del texto como entrevistado Nro. 1 (Anónimo), entrevistado Nro. 2 (Anónimo) y entrevistado Nro. 3 (Anónimo), el Senador Alexander López Maya, el Ingeniero Alfredo Urbano, Ex Director de Agua Potable y el Ex Gerente Juan Manuel Pulido (Ver Anexo 2 “Instrumento de preguntas y respuestas de las entrevistas realizadas”). Los argumentos de los entrevistados fueron importantes para corroborar y contrastar las premisas relacionadas con los objetivos de la investigación. Igualmente, estas miradas externas e internas a la empresa permitieron triangular información derivada de diferentes fuentes, y por supuesto un mayor grado de neutralidad al momento de interpretar los datos e inferir sus análisis. En suma, las entrevistas fueron estratégicas para desarrollar los objetivos específicos de la investigación.



De otro lado, dado que este trabajo es de tipo descriptivo, la técnica de revisión documental resultó útil para el análisis de fuentes de información hemerográfica. De igual forma, se obtuvo información de plataformas y bases de datos como Scielo y Redalyc, Google Académico y páginas *web* de organizaciones como EMCALI EICE ESP; Ministerio de las TIC; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; SSPD; Comisión de Regulación de Comunicaciones [CRC]; Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico [CRA]; Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG], decretos reglamentarios y documentos CONPES— a fin de establecer los lineamientos de la política sectorial de los servicios públicos domiciliarios y la política pública de ordenamiento territorial en el área de influencia de EMCALI EICE ESP. Esta técnica se desarrolló en dos fases, la primera consistió en la revisión inicial y selección de documentos en las fuentes antes descritas y la segunda en la sistematización de la información, dada la abundancia de literatura al respecto, en especial la normativa.

En el análisis cuantitativo, se recolectó y sistematizó información de EMCALI tanto financiera (ingresos operacionales, activos, pasivos, utilidad operativa, ganancias y pérdidas) como organizacional (usuarios por unidad estratégica de negocio -Acueducto y Alcantarillado, Energía eléctrica, Telecomunicaciones, número de empleados de planta y de número de contratistas durante el proceso de intervención). De igual forma, La SSPD suministra información primaria (micro-datos) relacionada con la variación de la tarifa del servicio de energía (2005-2013), acueducto y alcantarillado (2004-2013) para el Municipio de Santiago de Cali en todos los estratos socioeconómicos (1, 2, 3, 4, 5 y 6) incluso el sector industrial, comercial e institucional. Esta información, incluye el consumo básico y complementario como componente de la estructura tarifaria de los SPD en Colombia.



Ahora bien, para el desarrollo de esta investigación se procesó solamente información relacionada con el estrato socioeconómico tres (3) de la ciudad de Santiago de Cali, por las siguientes razones: **1.** mayor número de suscriptores; **2.** menor dispersión, es decir, mayor estandarización en el nivel de consumo; y **3.** mayor fuente de ingresos para la empresa. Igualmente, los datos se consolidaron de la siguiente forma: para el servicio de **acueducto y alcantarillado (2004-2013)**, se tuvieron en cuenta las siguientes variables: a) cargo fijo; tarifa básica consumo básico (en pesos); b) la variación del consumo básico; c) la variación de la tarifa del cargo fijo; d) variación promedio del costo del servicio de acueducto; y e) la inflación (%). En el caso de **energía (2005-2013)**, las siguientes variables: a) tarifa básica consumo de subsistencia (en pesos); b) la variación del consumo de subsistencia; y c) la inflación (%). No obstante, a pesar de que EMCALI presta los servicios (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) en los municipios de Yumbo, Palmira, Candelaria, y un sector de Puerto Tejada (Norte del Departamento del Cauca) no se tuvieron en cuenta para el análisis porque, el mayor número de suscriptores se encuentran en el estrato tres (3) de Cali y porque la capital de Departamento del Valle del Cauca es la ciudad referente de la empresa.

En Colombia, los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 reciben subsidios en las tarifas. El estrato 4 es neutral (ni recibe ni suministra subsidios). Los estratos 5 y 6 efectúan contribuciones. También, los sectores industrial, comercial e institucional, aportan contribuciones. Por otra parte, quien define el porcentaje de los subsidios a nivel territorial son los municipios por medio de Acuerdos Municipales. Para el caso del municipio de Santiago de Cali, mediante Acuerdo Municipal Nro. 335 del 2012, se estipuló que en el servicio de acueducto y alcantarillado el estrato 1 recibe el 68% de subsidio en su tarifa; el estrato 2 el 31%; y el estrato 3, en acueducto, recibe el 1%. Mientras en el servicio de alcantarillado la variación solo se presenta en el 3, recibiendo el 2%. El sector



comercial en acueducto y alcantarillado otorga una contribución correspondiente al 52% de su tarifa; mientras el sector industrial contribuye con el 32% del monto de su tarifa.

En el municipio de Yumbo, mediante Acuerdo Municipal Nro. 025 del 2012, se estipuló que, en el servicio de acueducto y alcantarillado, el estrato 1 recibe el 70% de subsidio; el estrato 2 el 40%; y el estrato 3 el 15%. Por su parte, las contribuciones del estrato 5 son del 50%, y el estrato 6 del 60%. El sector comercial genera contribuciones del 50%, y el industrial del 30%.

En el caso de Palmira mediante Acuerdo Municipal Nro. 022 de 2016, para el servicio de acueducto y alcantarillado, se estipuló que, el estrato 1 recibe el 50%, el estrato 2 el 6%, y el estrato 3 no recibe subsidio. Igualmente, las contribuciones del estrato 5 son del 50%, y del estrato 6 del 60%. El sector Comercial subsidia el 50% de su tarifa, y el industrial el 30%.

En el municipio de Candelaria mediante Acuerdo Municipal Nro. 011 de 2012, estableció subsidios para el servicio de acueducto y alcantarillado en el estrato 1 del 37%, el estrato 2 del 24%, y el estrato 3 del 14%. En el caso de las contribuciones el estrato 5 aporta el 50% de su tarifa, y el estrato 6 el 60%. El sector comercial contribuye con el 50%, y el industrial el 30%. Estos datos, serán analizados en los próximos capítulos.

Por otra parte, el conocimiento sobre las dinámicas políticas y organizacionales de EMCALI, que he adquirido durante mi carrera en la empresa, resultó útil para el análisis, interpretación e inferencia de los datos cuantitativos, así como las entrevistas realizadas a los actores. De igual forma, el papel que he desempeñado como líder sindical me ha permitido tener la posibilidad de interactuar con los diferentes grupos de interés de la empresa, así como identificar sus lógicas

políticas y económicas, que han permeado el desarrollo institucional y organizacional de EMCALI, no solo en el periodo de intervención, sino antes y después del mismo. Así mismo, el conocimiento tácito en donde la visión tradicional de la ciencia como un conocimiento objetivo, incorpóreo, es insuficiente para denotar todas las dimensiones personales y sociales implicadas en la adquisición, práctica y transmisión del conocimiento, donde aparece la ciencia como un arte, en el que las normas científicas y sociales se entrelazan (Polanyi, 1966), en este caso mi experiencia dentro de EMCALI.

Esta combinación de procedimientos y técnicas (entrevistas, análisis documental y conocimiento tácito), permitieron inferir que la empresa permanece capturada por los grupos de interés, y que uno de sus principales desafíos es construir un modelo de gobernanza corporativa que limite la interferencia de estos grupos en el proceso de toma de decisiones estratégicas de la empresa.

A modo de síntesis, se presenta a continuación la tabla 2, que expresa las relaciones que existen entre los objetivos específicos y las estrategias metodológicas.

Tabla 2: Relación entre los objetivos específicos y las estrategias metodológicas.

Objetivos específicos	Estrategias metodológicas	
	Entrevistas semiestructuradas	Análisis documental
Determinar el modelo de intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia.	Permitieron complementar el análisis sobre el modelo de intervención desde una perspectiva interna de la organización.	El análisis de los informes de gestión de la empresa posibilitó identificar el modelo de intervención inercial y su incidencia sobre la toma de decisiones
Establecer los efectos financieros de la intervención de la SSPD	Permitieron inferir los efectos relacionados con las	Analizar los estados financieros e indicadores de

sobre las tres unidades estratégicas de negocio de EMCALI: Acueducto - alcantarillado, telecomunicaciones y energía eléctrica.	decisiones financieras durante el periodo de intervención.	las unidades estratégicas de negocio posibilitó indagar y concluir lo inercial del modelo de gestión aplicado durante el periodo de intervención.
Analizar los cambios (variaciones) en las tarifas del servicio de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica para el estrato tres (3) en Santiago de Cali.	Permitieron evidenciar que las tarifas de SPD de EMCALI son costosas, y cómo estás, concretamente acueducto y alcantarillado, son las que solventan financieramente la empresa.	Los microdatos suministrador por la SSPD permitieron identificar una lógica de subsidios cruzados y que las UEN acueducto y alcantarillado subsidian a la de telecomunicaciones, lo que se configura como una paradoja, entiendo que hoy en el mundo las telecomunicaciones es uno de los sectores más rentables.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas es un campo disciplina que surge en la década de 1950 en Europa (Francia e Inglaterra) y en los Estados Unidos en el marco del Welfare State keynesiano (Bruno, 2004; Laswell, 1951; Lasswell, Dror, Garson y Torgerson, 2009). En este sentido no emerge en las Escuelas de Ciencia Política, sino en las de Administración Pública. Lo anterior en virtud de que la disciplina, contiene un alto grado de pragmatismo relacionado con su objeto de estudio o unidad de análisis, es decir, las políticas públicas estudian lo que los teóricos denomina el “Estado en acción” (Surel, 2008; Meny y Thoenig, 1992), donde caracteriza, analiza y comprende como el Estado y sus burocracias gubernamentales responden a las demandas corporativas y ciudadanas realizadas por grupos de interés, en un escenario donde se transita de un enfoque fundamentado en la gobernabilidad, hacia un paradigma que recoge y sistematiza los cambios acontecidos en la crisis del capitalismo (1972) y la modernización del Estado y las reconfiguraciones de sus burocracias y aparatos administrativos.

Dichos cambios condujeron al descentramiento del poder del Estado, hacia la sociedad civil, donde se asumen lógicas de cogobierno y corresponsabilidad en asuntos relacionados con el interés público, confluyendo diferentes actores con racionalidades e intereses opuestos. Estos cambios en la literatura académica hacen alusión a los conceptos de gobernanza y gobierno multinivel (Aguilar, 2006), como teorías y paradigmas emergentes que permiten explicar las dinámicas e interacciones entre el Estado, los grupos de interés y la ciudadanía organizada que promueve y demanda cambios sustanciales en la gestión de lo público (Prats, 2005). En Colombia, la disciplina de las políticas públicas se institucionaliza en los últimos 25 años por medio de programas académicos



ofertados por las universidades, y practicas gubernamentales. En este sentido, por política pública se entiende según André Noel Roth (2002, pp. 56):

(...) Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (...).

El análisis de las políticas públicas requiere tener en cuenta el elemento estatal, ya que solo se puede considerar como política pública, aquellos cursos de acción que cumplan con los principios de universalidad e inclusión. En esta disciplina, existen diferentes tipologías de análisis, entre ellas: las políticas públicas sectoriales y territoriales. Las primeras se caracterizan por ser diseñadas y formuladas en el centro (Gobierno Nacional) e implementadas en los territorios (ejemplo: la política pública de los SPD – Ley 142 y 143 de 1994; y la política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC's – ley 1341 del 2009). Mientras las políticas territoriales son diseñadas en los territorios y en ellas convergen diferentes políticas sectoriales (Salud, Educación, SPD, Recreación y Deporte, Justicia, Cultura, etc. Un ejemplo donde se presentan convergía de políticas sectoriales es en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT).

Las políticas públicas se diferencian de las políticas empresariales y organizacionales, porque son universales y se hacen obligatorias. Asumiendo que existe una diferencia entre Gobierno y Estado, es preciso indicar que se habla de políticas públicas de Estado y no solo de gobierno, para señalar que los gobiernos son transitorios mientras que el Estado es más estructurado. Tal como lo argumenta Cuervo (2007, pp. 83-84):

(...) cuando se habla de políticas públicas surge la pregunta sobre la diferencia entre las políticas de Estado, las políticas de gobierno, las políticas de otras entidades distintas al gobierno, como en el caso colombiano respecto al

Consejo Superior de la Judicatura que tiene que formular la política de justicia y las políticas de entidades territoriales o corporaciones autónomas regionales. Sobre esta clasificación hay muy poco o ninguna literatura. En esa medida, es necesario proponer unas líneas de reflexión en este sentido. El nivel más agregado de una política pública lo constituyen las políticas estatales, las llamadas políticas de Estado que casi siempre desarrollan y materializan principios constitucionales. Así entonces tenemos las políticas: fiscal, educativa, salud, de seguridad, exterior, por solo nombrar algunas. Sería bastante complejo hacer la genealogía de estas políticas para tratar de determinar cuándo fue la primera vez que se formularon. En la mayoría de los casos tendría que retrotraernos hasta los mismos orígenes del estado en Colombia ¿Cuándo empezó la política fiscal en Colombia? ¿Cuándo empezó la política exterior colombiana y que gobierno la formuló? (...) lo que si podemos señalar es que las políticas de Estado, en algún momento, empezaron como una política gubernamental y en la medida en que fueron ganando en consenso, legitimidad, apoyos políticos e internalización institucional se quedaron en la agenda pública. Mas a un podemos postular que cuando un tema ingresa en la agenda públicamente difícilmente vuelve a salir de ella y lo que hacen los gobiernos son ajustes marginales de acuerdo con los cambios del entorno y las preferencias de los electores (...) Buena parte del déficit de políticas públicas, en el caso colombiano, está en la constante renovación del instrumental del gobierno, de los objetivos y de las metas, lo que hace que grandes temas como la inseguridad, la desigualdad y la pobreza no terminen nunca de resolverse por falta de acciones estratégicas de mediano y largo plazo con alto nivel de consenso, por falta de políticas de Estado (...).

En la fase neoliberal del Capitalismo, la configuración de las políticas públicas no se realiza exclusivamente en el interior de las instituciones gubernamentales. En un mundo globalizado, existen diferentes instancias y actores que participan en las fases de diseño, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. Las decisiones son transferidas a los entes gubernamentales de los Estados nacionales, en donde son reconfiguradas, adaptadas y legitimadas jurídica, política y socialmente (Evans y Davies, 1999; Blanco y Gomà, 2003). Para el caso que nos ocupa, los gobiernos territoriales, por medio de los POT, tiene la competencia y responsabilidad de ordenar el territorio y definir sus dinámicas de expansión y provisión de SPD. No obstante, en la práctica del ordenamiento territorial, los grupos de interés (firmas constructoras, cajas de compensación familiar, sector inmobiliario, etc.) son las que definen los



lineamientos del ordenamiento, y en este escenario, las empresas operadoras de SPD actúan de manera reactiva dependiendo del desarrollo y crecimiento urbano.

2.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIVATIZACIÓN

Desde una perspectiva teórica, se identifica una enorme literatura relacionada con la noción de Servicios Públicos (salud, educación, recreación y deporte, movilidad, cultura, etc.), articuladas a la función social del Estado. En este sentido, los servicios públicos se entienden como las funciones que asumió el Estado en su proceso de configuración y consolidación en Europa occidental en el siglo XIX, cubriendo diferentes sectores y frentes de acción que le permitieron llevar a cabo su proceso de consolidación institucional, legitimidad política, social y gobernabilidad territorial en el marco de la figura jurídica del Estado de Derecho. Para ello, es importante indagar sobre el concepto de lo público (Sennett, 2002) y el interés público (Varela, 2005). Por lo público, se entiende según Rabotnikof (2005, p. 9-10):

(...) existe una prolongada tradición que lo asocia a lo común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular. Hablamos así de interés en contraposición al interés privado, del bien público en contraposición de los bienes privados (...) “público” alude a lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo y, en esa misma línea, a la autoridad que ella emana (...) lo público en contraposición a lo oculto; es decir, a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible (...) derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de “lugares públicos”, “paseos públicos” (...).

En este sentido, lo público se relaciona con el principio de universalidad e inclusión, es decir, lo público nos incluye a todos los ciudadanos de una



comunidad política. Del mismo modo, los bienes públicos se caracterizan por el principio de no exclusión y el desgaste en el uso independientemente de quien (es) se beneficien (Stiglitz, 1999). Ejemplo, el alumbrado público. No obstante, los servicios públicos en la sociedad occidental capitalista presentaron una reconfiguración en comparación a su principio fundante de lo público, como sinónimo de inclusión y universalidad, dicha reconfiguración consistió en que los servicios públicos se les asignó un precio y que ningún ciudadano podía acceder a ellos sino pagaba dicha remuneración (Varela, 2008). En este sentido, la noción de servicios públicos tiene una contradicción en sus términos, ya que el concepto de “servicio” presenta una connotación mercantil, mientras lo público implica universalidad e inclusión.

Tal como lo argumenta Varela (2008) ¿De qué manera entonces se podrían entender los SP como universales teniendo la lógica del precio que los ciudadanos deben pagar? Este interrogante nos permite contextualizar y articular la provisión de los servicios públicos domiciliarios a los modelos de desarrollo dominantes en un periodo histórico determinado. Es así como en el modelo de desarrollo endógeno, con la política de sustitución de importaciones diseñado por la CEPAL (Helmsing, 1999) por los SP y los SPD se pagaban precios razonables y fuertemente subsidiados por parte del Estado, política fundamental para garantizar el proceso de industrialización de la economía y modernización institucional del Estado. Por ello, las empresas de SPD podían tener en muchas ocasiones resultados financieros y contables deficitarios y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, cubrir con recursos fiscales dichos déficits de la gestión organizacional – empresarial.

Con la puesta en marcha del neoliberalismo en Colombia y América Latina, la lógica y la racionalidad económica con que se ofertan los SP y los SPD cambió



sustancialmente, pasando de tener unas tarifas altamente subsidiadas (precios razonables) y unas empresas cuya función misional era suministrar servicios públicos a la ciudadanía y apalancar los procesos de configuración y expansión urbana de las ciudades. Por su parte, la Constitución Política de 1991 que institucionaliza y legitima jurídicamente la puesta en marcha de las políticas neoliberales en Colombia (Delgado y Jiménez, 2008), crea las condiciones institucionales propicias para la incorporación de la inversión extranjera y los procesos de privatización de las empresas públicas. En este sentido, La privatización de la oferta de bienes y servicios públicos es una estrategia de la globalización neoliberal que tiende a ser dominante y hegemónica en el mundo entero, a pesar de la resistencia de sectores y actores al interior de los Estado y Regiones.

La privatización se puede entender como el traspaso del control de una actividad económica del sector público al sector privado, para lo cual existen cuatro tipologías de privatización (Vergés, 2003; Dromi, 1991; Moe, 1999). La primera, se basa la subasta de una empresa pública a un postor, o en su defecto, la venta a un grupo de trabajadores organizado en sindicatos; por ejemplo, el Sindicato Antioqueño y los sindicatos en los Estados Unidos que operan como empresarios capitalistas. La segunda es la enajenación de un porcentaje de las acciones de una organización, pero con la permanencia del control por parte del aparato público la mayoría accionaria. La tercera es la venta de activos fijos de una empresa pública, que son estratégicos para la producción de los bienes o servicios que preste, sin venderla formalmente. El último consta de subcontratar la prestación de bienes y servicios con el sector privado, tanto lucrativo como solidario, pero donde el Estado sigue financiando con recursos públicos. No obstante, existen otros casos de transferencia del capital público a actores privados, los cuales no se toman como privatizaciones, pero pueden ser caracterizados como la tendencia de la tendencia de mercantilización de lo público (Varela, 2005), donde la oferta de bienes y servicios es provista por medio de la



racionalidad del mercado, donde la oferta y la demanda son variables relevantes para definir los precios. Cabe señalar que las asociaciones público-privadas que están de moda en el capitalismo contemporáneo son una de las estrategias que se le recomiendan a EMCALI para mejorar la capacidad de inversión y modernización tecnológica y de su modelo de gestión.

En esta perspectiva, los SP y los SPD hoy son considerados y provistos en el mercado bajo las lógicas mercantiles, donde las empresas operadoras de estos servicios deben generar utilidades, siendo autosostenibles financiera y contablemente, así como responsable socialmente (Schvarstein, 2003). Esto es lo que Varela (2008) denomina “autarquía económica”. Esta racionalidad económica para la gestión y provisión de los bienes y SP, condujo a que la teoría de las organizaciones experimentase cambios teóricos paradigmáticos que condujeron a develar las inconsistencias y anomalías en su aplicación del modelo burocrático (Crozier, 1969). Sentando las bases para que la academia y los organismos multilaterales diseñasen los fundamentos conceptuales de lo que se denomina en la literatura de la administración pública la “*New Public Management*”, que inspirado en los principios de eficiencia, eficacia y economía, propios de la gestión privada, se traslapan a la administración de lo público.

Este ideario político – ideológico y de gestión ha implicado que las burocracias empresariales resistan y, en algunas ocasiones, se adapten por diferentes mecanismos a su implementación. Tal es el caso, como lo argumenta Varela (2011; 2008) donde las Empresas Públicas de Medellín (EPM) es la organización empresarial del sector de los SPD en Colombia que mayor capacidad de adaptación ha tenido frente al diseño institucional de los SPD. El desarrollo organizacional y los indicadores financieros de la empresa así lo demuestran, e incluso posterior a la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994. De hecho, EPM hoy es una empresa exitosa en el contexto de América Latina (Mutilatina), dado



que desde su fundación en la década de 1930 realizó una puesta estratégica de focalizar gran parte de sus recursos financieros y organizacionales a la generación de energía eléctrica, optimizando las ventajas comparativas y competitivas que otorga la región antioqueña en términos del recurso hídrico.

De igual forma, en el desarrollo organizacional de esta empresa la implantación del New Public Management como modelo de gestión, ha sido dominante desde sus orígenes. Este es uno de los elementos sustanciales que le ha permitido a este conglomerado empresarial ser la más competitiva del sector de los SPD. Mientras EMCALI es de las empresas del sector que más resistencia ha presentado a la reconfiguración sustancial de su modelo de gestión, conservando una estructura organizacional burocrática y poco meritocrática en sus procesos de selección y gestión del personal.

Por otro lado, la ortodoxia neoliberal (Carracedo, 1990) estableció la no intervención y el retiro total del Estado en la actividad económica. Sin embargo, la dinámica económica y política ha demarcado un derrotero que toma distancia de la predica neoliberal ortodoxa, relacionada con la regulación e intervención del Estado en la economía, no solo para diseñar las reglas de juego institucionales (Evans, 2007), sino también para regular el comportamiento de los agentes y actores económicos, así como el actuar del Estado - empresario de carácter público, con el propósito de generar excedentes financieros que permitan apalancar la capacidad fiscal de los gobiernos. La intervención del Estado en la economía y la vida social ha sido una política y estrategia en los regímenes de economía planificada, como en las economías capitalistas, donde existe la libertad de empresa, la garantía de los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y la autonomía de los individuos.



Por lo anterior, la regulación del mercado y la parametrización del comportamiento de los actores por parte del Estado son determinantes y necesarios para garantizar el interés público, el cual se ve afectado por monopolios, oligopolios, y coaliciones de grupos de interés que generan, en algunas ocasiones, externalidades negativas y fallas del mercado. Por otra parte, la literatura económica y la regulación plantea un reto al Estado como es el de corregir las “fallas del Estado” relacionadas con las externalidades negativas que generan sus actuaciones. Ejemplo, la inseguridad jurídica que distorsiona las señales del mercado y alejan la inversión (Stiglitz, 2010). Las empresas operadoras en el sector de los SPD en Colombia, compiten bajo los parámetros de un mercado regulado, por parte del Estado a través de las Comisiones Quinta y Sexta del Congreso de la Republica, los Ministerios y sus Comisiones de Regulación, la SSPD, el Ministerio Publico y los gobiernos territoriales por medio de sus Concejos Municipales y Asambleas Departamentales.

2.3 REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La regulación puede entenderse como la facultad que tiene el Estado de intervenir en la vida social y económica. El Estado ha asumido la regulación económica como una actividad esencial para el óptimo funcionamiento del mercado (Matías, 2015, p. 178). La regulación se inscribe en una tensión entre la racionalidad de mercado y el interés público, por ello el Estado, desde una perspectiva normativa, busca el interés general a través del derecho público, que se aplica de forma coercitiva y centralizada (Matías, 2015, p. 179). En este contexto, la regulación según Betancur (2004: 200-201, citado por Matías, 2015, p. 179), desde una perspectiva económica se entiende como:

(...) encausar actividades que desarrollan agentes con su propia iniciativa con propósitos de lucro. Es un instrumento de intervención estatal alternativo a la propiedad pública de las entidades prestadoras” (...) en Colombia: “regular es interferir en la iniciativa de los particulares que, en principio, tienen libertad para



desarrollar o no desarrollar una actividad y, si lo hacen, pueden organizarse como quieran, cobrar los precios que deseen, tener tantas empresas y en tantos ramos como su capacidad les permita, etc., y en materia de servicios públicos “el Constituyente de 1991 lo que hizo fue adoptar como política pública para los servicios públicos el criterio de eficiencia, la regulación obligatoria y el retraimiento del Estado como prestador” (...).

En este sentido, la economía es regulada y dirigida por el Estado, quien interviene en actividades estratégicas ya sea para racionalizarla, a través de la función pública regulatoria, o como agente económico cuando provee bienes y servicios públicos como un empresario. Esto lo realiza con dos fines; primero, para introducir competencia en aquellos sectores donde existen tendencias al monopolio; y, segundo, como empresario que le permite apalancar fiscalmente los recursos de la nación o de los entes territoriales; por ejemplo, en el caso colombiano Ecopetrol y EPM son empresas emblemáticas en términos de la eficacia en la prestación de los servicios y la rentabilidad que generan al Estado y a los accionistas, en el caso de Ecopetrol. Es en este contexto que, sustentado en el Artículo 365 de la Constitución de 1991, el Estado podrá prestar servicios públicos, pero, en primera instancia, estos servicios estarían en manos de particulares, e incluso en las comunidades organizadas (Bastidas, 2014, pp. 60-61). Es así que los municipios son los actores gubernamentales responsables de la prestación de estos servicios en los territorios.

En este escenario, la regulación del sector de los SPD en Colombia es competencia de las Comisiones de Regulación (CRA - adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y la CREG – adscrita al Ministerio de Minas y Energías). Las comisiones de regulación tienen “(...) la función de regular los monopolios en la prestación de los SP, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten SP” (Artículo 73 – Ley 142/1994). Así como:



(...) Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten (...) Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones (...) Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio (...) Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los SP, (...) y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre (...) Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las ESP para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes (...) (Ibíd.).

Por su parte, tal como se argumenta en el transcurso de esta investigación, la Presidencia de la República ejerce la función de control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan los SPD por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (Artículo 75 – Ley 142/1994). En este diseño de políticas públicas, un actor estratégico es la Corte Constitucional el cual ha asumido funciones de formulación y regulación de políticas públicas, por medio de sus Sentencias, que tienen el carácter de vinculantes y obligatorias que garantizan que los Derechos de la Constitución de 1991 se cumplan. En este escenario la Corte funge como un sistema de frenos y contrapesos que, hasta cierto punto, está en contravía de la racionalidad económica del neoliberalismo, es decir, entre la Corte Constitucional y la lógica del mercado se presenta una tensión indisoluble que solo se corregiría con una modificación sustancial del modelo económico, donde los derechos no sean mercancías y los ciudadanos asuman la función de controlar y fiscalizar la asignación de los recursos públicos.

En suma, el Estado regula la economía no como un fin en sí mismo, sino como un medio orientado a garantizar los equilibrios macroeconómicos, minimizar las tensiones sociales y la acumulación de capital, es en este sentido, que la vieja discusión de quién regula a quien; la economía regula a la política o la política

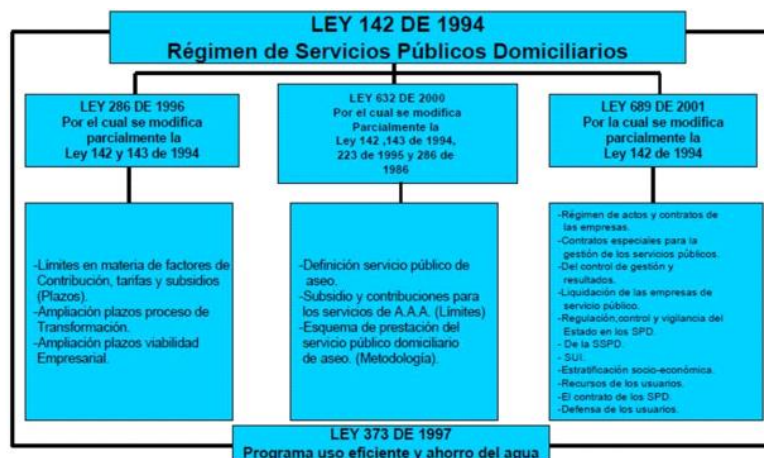
regula a la economía, queda saldada a favor de la política como “paragua” que no solo regula la economía sino la vida social.

2.3.1 Ley 142 de 1994 Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia

Los pilares de la Ley 142 de 1994, están definidos en tres aspectos:

- El principio de libertad de empresa (implica multiplicidad de actores tanto públicos como privados). Artículo 10
- La función social que poseen las empresas prestadoras de SPD. Artículo 11.
- Definición y enumeración de los SPD (acueducto, alcantarillado, aseo, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija básica conmutada y telefonía local móvil para el sector rural.

Gráfico 1: Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios.



Fuente: CEPAL (2010), Experiencia de Colombia.

Esta Ley se encuentra estructurada en diez títulos divididos en dos partes, los cuales responden a su finalidad, abordando tres temáticas, el régimen jurídico de las empresas de servicios públicos, los organismos de regulación, control y vigilancia, y el régimen de tarifas, este último, se orienta por los



principios de eficiencia, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, según el artículo 87 de dicha ley, que a su vez son los marcos rectores que la SSPD toma en su actividad de vigilancia y control.

En cuanto El Régimen Jurídico de las Empresas de Servicios Públicos la Ley en sus artículos 17 y 180, exige la transformación de las Empresas Estatales prestadoras de los servicios públicos domiciliarios en Sociedades por Acciones, que atendiendo a la naturaleza estatal o particular mayoritaria de la propiedad, serán:

- Empresas Oficiales (capital 100% público), denominadas EICE. (como es el caso de EMCALI).
- Empresas de economía Mixtas (aportes públicos iguales o superiores al 50%).
- Empresas Privadas (capital privado igualo superior al 51%).

En cuanto a la función social, se expone en el artículo 62, que expresa la existencia de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios integrado por usuarios, suscriptores legítimos y potenciales de uno o más servicios a los que se refiere la ley; teniendo el apoyo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). De igual forma, el Estado a través de las comisiones de regulación antes descritas, una para cada sector, establece regulaciones para que los SPD puedan llegar a tener cobertura universal y accesibilidad en términos económicos para todos los habitantes del territorio nacional. Es de anotar que, desde su promulgación, esta ley ha sido objeto de reformas, tal como lo muestra el grafico No. 1.

2.3.2 Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica.



La Ley 143 de 1994 por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. El Ministerio de Minas y Energías, tiene como función primordial: La regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, definiendo los criterios y parámetros para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales (hidráulicas) y no convencionales de energía (Solar, térmica, eólica), dentro de un manejo integral eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoviendo el racional de estas fuentes por parte de los usuarios industriales, comerciales y residenciales (Ley 143 de 1994 - Artículo 2).

Por su parte, al Estado en términos generales le compete promover la libre competencia que significa entre otros asuntos, impedir la posición dominante, regular los monopolios naturales, garantizar la protección de los derechos de los usuarios, que en términos generales lo representan las organizaciones denominadas vocales de control, incorporar la variable ambiental en los planes, programas y proyectos que desarrolle el sector, propender por lograr cobertura universal del servicio de energía en las diferentes regiones del país, garantizar los subsidios a los usuarios de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, así como los sectores rurales de menores ingresos, así como garantizar la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública (Ley 143 de 1994 – Artículos 3, 4, y 5).

Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad, en este sector podrán participar actores públicos, privados y



solidarios, bajo la regulación del Estado. Las empresas públicas que presten el servicio de electricidad al entrar en vigencia la presente Ley, en cualquiera de las actividades del sector, deben tener autonomía administrativa, patrimonial y presupuestaria. Salvo disposición legal en contrario, los presupuestos de las entidades públicas del orden territorial serán aprobados por las correspondientes juntas directivas, sin que se requiera la participación de otras autoridades (Ley 143 de 1994 – Artículos 6, 7 y 8)

Por su parte, la Ley 142 y 143 de 1994 que son el soporte jurídico del sector de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, le asignan una función primordial en términos del diseño, formulación, control y vigilancia de la política pública de los SPD, al Gobierno Nacional, así como de la planeación por medio del DNP, y las comisiones de regulación, de los planes, programas y proyectos estratégicos en el sector, en esta arquitectura institucional, los gobiernos locales cumplen funciones subsidiarias relacionadas con el ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 y 1454 de 2011), a pesar que son los actores institucionales responsables de la prestación de los servicios en última instancia, ya que este es un servicio esencial para la sociedad y la legitimidad del Estado Social de Derecho.

No obstante, frente al diseño institucional, los actores empresariales con mayor capacidad institucional y financiera, realizan *lobby* frente al Gobierno Nacional, Congreso de la República, y Comisiones de Regulación, para que la normatividad favorezca sus intereses empresariales y corporativos, en este contexto, es bien conocido el caso de EPM y el *lobby* que esta empresa realizó para que la Ley 143 de 1994 favoreciera sus intereses como corporativo. La ventaja comparativa y competitiva de EPM en el mercado se deriva de su capacidad técnica y organizacional relacionada con la generación de energía eléctrica, haciendo uso de la capacidad instalada hidráulica que tiene el departamento de Antioquia, al punto que en el momento en que empieza a operar (si es que se logra) el



megaproyecto Pescadero-Ituango, esta empresa quedará casi que con posición dominante en la generación de energía eléctrica (23%) en el país.

Igualmente, la Ley 142 y 143 de 1994 rompe el monopolio que tenía el Estado antes de la Constitución Política de 1991, en relación a la provisión y gestión de los SPD, e institucionaliza reglas de juego orientadas a regular el mercado y abre la compuerta para que ingresen operadores públicos, privados y solidarios al sector. Por ello Emcali hoy no tiene el monopolio en la prestación del servicio de energía eléctrica ni en las telecomunicaciones, respecto al primero el sector industrial y un porcentaje significativo del sector comercial (grandes superficies) compran la energía en bolsa, o a otros operadores como EPM o ISA. No obstante, la empresa continúa con un monopolio natural en el negocio de Acueducto Y Alcantarillado.



CAPITULO III: RESEÑA HISTÓRICA DE EMCALI

3.1 ORÍGENES DE EMCALI

Mediante el Acuerdo 9 de 1931 del Concejo Municipal de Santiago de Cali se ordenó que el acueducto municipal, la plaza de mercado y el matadero pasaran a manos de las Empresas Municipales por un periodo de doce años, y para su administración se creó una junta administradora con representantes de los bancos de la ciudad, sumado a que desde 1926 el municipio de Cali era el propietario de la empresa de energía eléctrica. Estas decisiones fueron el incipiente comienzo EMCALI como se le conoce hoy, como una respuesta al crecimiento acelerado que registraba la ciudad de desde su surgimiento como capital del nuevo Departamento del Valle, fundado en 1910.

Durante los años 30 y 40 del siglo XX, gracias al desarrollo de infraestructuras en servicios públicos y viales, fue desarrollándose un importante corredor industrial asentado entre el norte de Cali y corredor del municipio de Yumbo llegando a la región empresas multinacionales y nacionales que se instalaron en esta zona que después fue conocida como zona industrial Cali–Yumbo, lo que originó un incremento en la demanda de los SP, haciendo necesaria la ampliación de la infraestructura para la provisión de los mismos. Compañías como Maizena, Croydon, Sydney Ross, Goodyear, Cartón de Colombia, E.R. Squibb, Eternit, Textiles El Cedro y Cementos del Valle, jalonaron el crecimiento urbano en este periodo, gracias a la creciente demanda de talento humano, sumado a las migraciones forzada de la campo a la ciudad, producto de las diferentes expresiones de violencia que caracterizaron esta época (Londoño, 1997).



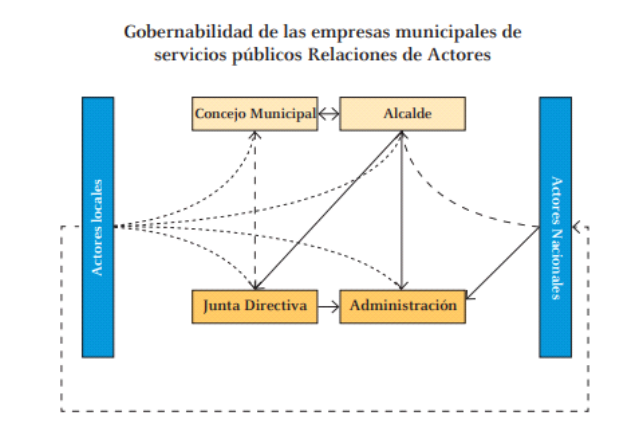
La prestación de los SPD en las principales ciudades del país fue una iniciativa del sector privado o capital mixto. Las empresas prestadoras de SPD fueron trasladando su control al municipio de manera gradual. Con la puesta en marcha de la política de sustitución de importaciones, la prestación de SPD fue asumida totalmente por las administraciones territoriales. La provisión de este tipo de bienes públicos ha sido crucial para la modernización e industrialización del país (Varela et al, 2009).

En este sentido, las Empresas Municipales de Cali pasaron a ser un Establecimiento Público Descentralizado, legitimado por el acuerdo número 50 de 1961 del Concejo Municipal de Cali. Según Camacho (2006) este cambio le permitió a la empresa acceder a recursos financieros de orden nacional e internacional para apoyar el crecimiento que venía presentando la ciudad. En esta etapa, se crearon las gerencias de Energía Eléctrica; Acueducto y Alcantarillado; Teléfonos y Abastecimientos (Varela, 2008).

La década de los setenta representó nuevos desafíos para EMCALI y el gobierno del municipio ante la nueva expansión de la ciudad causada por las dinámicas y las diásporas migratorias producto de la violencia política que asoló al país en la segunda mitad del siglo XX. Estos flujos migratorios condujeron al poblamiento y expansión urbana poco planificada de las grandes urbes en Colombia. Dicha tendencia produjo el asentamiento de asentamientos humanos de desarrollo incompleto, así como viviendas construidas por el Instituto de Crédito Territorial (ICT); sumado al dinamismo y renovación urbana que implicó para la ciudad de Santiago de Cali la realización de los Juegos Panamericanos en 1971, lo cual derivó en grandes costos por extensión de redes y grandes consumos de agua y servicios no pagados a EMCALI por los pobladores ubicados en asentamientos subnormales (Velásquez y Jiménez, 2004; Vásquez, 2001).

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia de 1991, y las leyes 142 y 143 de 1994, surgen como respuesta a la crisis de la política de sustitución de importaciones y a las demandas realizadas por diversos grupos de interés (industriales, comerciantes, agricultores, profesionales, organizaciones sociales y comunitarias, etc.) que pedían del Estado respuestas eficaces a sus problemáticas económicas y sociales, así como un mayor grado de participación de la sociedad civil en los asuntos relacionados con el interés público, es decir, ampliar los espacios y mecanismos para el ejercicio de la democracia. En este escenario, el sector de los SPD, también se presentaron crisis dadas las deficiencias en la prestación de los servicios en términos de cobertura, calidad, eficiencia, eficacia y oportunidad en el acceso, dado que no existió la sinergia en los grupos de interés que debieron velar por la oportuna administración y cuidado de una ESP, que en condiciones normales debería fluir en los términos, tal como lo denota el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Gobernabilidad y Relación de Actores de Empresas locales de Servicios Públicos



Fuente: Vélez (2013)

Estos elementos causales, estuvieron acompañados por crisis financieras de las empresas públicas operadoras del sector, rezagos en la inversión tecnológica, baja profesionalización de los empleados públicos, rezagos tarifarios (acueducto y alcantarillado), incremento en las tarifas del servicio de telefonía básica



conmutada local y larga distancia, y organizaciones sindicales que generaban lógicas de cogobierno en las empresas, así como convenciones colectivas que desbordaron la capacidad y estabilidad financiera de las empresas a mediano y largo plazo. A ello se suma, la crisis fiscal del gobierno central y las entidades territoriales que hicieron inviable económica y políticamente el “rescate” financiero de las empresas públicas del sector.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994 determinó un plazo de dos años para que las entidades descentralizadas se transformaran en sociedades por acciones o Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) (Artículos 17 y 180). Como respuesta a este requerimiento institucional, EMCALI en 1993 contrató a la Universidad ICESI para realizar una consultoría que le permitiera realizar los cambios organizacionales necesarios para responder, con criterios de eficiencia, eficacia y economía, a los imperativos de la ley, pero también a las nuevas dinámicas del mercado que están caracterizadas por un escenario de competencia, con operadores nacionales y capital transnacional (Varela, 2008; Camacho 2006; Tafur, 2013; Rojas, 2014). Ello implicaba cambios significativos en la naturaleza jurídica de la empresa, el modelo de gestión y su estructura organizacional y financiera. La consultoría de la ICESI recomendó a la dirigencia política local, y a la gerencia corporativa de la empresa, un abanico de escenarios que implicaba la toma de decisiones para transformar la empresa. En este escenario, tal como lo plantea Varela et al. (2009) las recomendaciones eran las siguientes:

- Conservar la empresa como establecimiento público (antes de la Ley 142)
- La transformación de EMCALI como una EICE.
- La adopción del modelo de economía mixta con participación de capital privado (Sociedad por Acciones)
- Transformar a EMCALI en una empresa *holding*.



- Privatizar la empresa a partir de distintas estrategias complementarias, tales como los contratos de concesión de servicios y la participación accionaria del sector privado en la operación de EMCALI.

Las recomendaciones de la consultoría de la ICESI, causó impacto en la opinión pública y fue cuestionada por diferentes grupos de interés de la región, entre ellos: la principal organización sindical de la empresa – SINTRAEMCALI, ya que existía en el ambiente político y social de la ciudad que los diferentes escenario y alternativas que planteaba la consultoría, estaban dirigidas a la privatización de EMCALI (Varela et al. 2009). De tal suerte que, cuando finalmente se aprobaran las leyes 142 y 143 de 1994 por el Congreso de la Republica, la decisión que asumió la Alcaldía Municipal y el Concejo de Santiago de Cali fue la implementación del modelo de Empresa Industrial y Comercial del Estado – Empresa de Servicios Públicos (EICE-ESP).

Esta nueva naturaleza jurídica de la empresa, inicialmente, condujo al diseño e implementación de un modelo de *Holding Corporativo* (Acuerdo 014 de 1996) con cuatro unidades de negocio, a saber: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cali (ACUACALI ESP), Empresa de Energía de Cali (ENERCALI ESP), Empresa de Generación de Energía Eléctrica de Cali (GENERCALI ESP) y Empresa de Telecomunicaciones de Cali (EMCATEL ESP) (Varela et al. 2009). Cada una de ellas con autonomía financiera, administrativa y operativa. Este modelo de negocio y de gestión implicaba que la alta gerencia y/o el Corporativo de la empresa focalizaran sus capacidades institucionales y de gestión, en diseñar políticas empresariales orientadas al mejoramiento de la toma de decisiones estratégica de la empresa, y al mejoramiento de la competitividad en un entorno de mercado regulado.

Por su parte, las unidades de negocio debían ser autárquicas financieramente y, por supuesto, el modelo no permitía subsidios cruzados de las unidades más



rentables, a las menos rentables, que para la década de 1990 era el componente de Telecomunicaciones, mientras la menos rentables era la unidad de negocio de Acueducto y Alcantarillado (Varela et al, p. 98). La paradoja que presenta EMCALI (año 2016) es que la unidad estratégica de Telecomunicaciones (TELCO) es inviable financieramente, generando externalidades negativas a las demás unidades de negocio, ya que las UEN de acueducto, alcantarillado y energía deben subsidiarla. Mientras que, el componente de Acueducto y Alcantarillado es el más rentable. La paradoja consiste en que, en el capitalismo contemporáneo los negocios más rentables están articulados a las TIC's, y a la cultura del entretenimiento.

La implementación del modelo de *Holding* en EMCALI, fracasó sustancialmente y dio origen a lo que en la literatura especializadas sobre la empresa (Varela, 2008), se conoce como la “primera toma” de una organización sindical a las instalaciones administrativas y operativas de la empresa. En esta protesta y confrontación entre el sindicato y la gerencia, los trabajadores lograron revertir la implementación de este modelo de gestión, argumentando la privatización de la empresa y el incremento significativo de las tarifas de los SPD, lo cual afectaría la capacidad adquisitiva y el bienestar de los hogares y familias caleñas (Varela, 2008).

Por otra parte, en el año 1999 el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 034 de 1999, donde modifica nuevamente la naturaleza jurídica de EMCALI, transformándola en una EICE de carácter municipal con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, autonomía administrativa y de objeto social múltiple. En el Artículo 16 de dicho Acuerdo se estableció que no habría solución de continuidad de los empleados que se encontraban laborando bajo las empresas liquidadas y que se respetarían los derechos y prestaciones de los trabajadores, asumiendo la nueva empresa todos los pasivos de dichas obligaciones (Varela et al. 2009).



También se estipuló que el régimen laboral de todos los trabajadores sería el de trabajadores oficiales que están contemplados en el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, con excepción de los cargos de dirección, confianza y manejo los cuales serían catalogados como empleados públicos (Varela, 2008). EMCALI presentó un desempeño organizacional y financiero aceptable hasta el primer quinquenio de la década de 1990, pero su proceso de adaptación a las leyes 142 y 143 de 1994, no ha sido optima, por el contrario en la segunda mitad de esta década, la empresa empezó a presentar problemas financieros y organizacionales que condujeron posteriormente a su intervención por parte de la SSPD.



CAPÍTULO IV: INTERVENCIÓN DE LA SSPD A EMCALI E.I.C.E. – E.S.P.

4.1 OBJETIVOS DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN

Con el objetivo de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios a su cargo e impedir que progresaran las acciones legales contra el patrimonio de la empresa, la SSPD tomó posesión de EMCALI con fines de administración, legitimada en la Resolución No. 2536 del 3 de abril de 2000, fundamentada en la Ley 142 de 1994 (Artículo 121). Esto permitió que la empresa pudiera seguir prestando los servicios públicos y posteriormente lograr una negociación con sus principales acreedores, en especial el sector financiero. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2008)

De esta manera la SSPD blindó la empresa, permitiéndole el cumplimiento de sus objetivos misionales, como es suministrar y garantizar la provisión y acceso a los SPD con calidad, continuidad y oportunidad. Cabe recordar que, los SPD son considerados SP esenciales, por tal motivo son servicios sustanciales para la legitimidad del Estado Social de Derecho. Por ello, los responsables en términos constitucionales es el Estado por medio de los municipios, implicando la no enajenación total a terceros de la provisión de estos servicios, independientemente de la naturaleza jurídica del operador (público, privado o mixto), ya que las empresas ontológicamente son contingentes, mientras que el Estado y la administración pública, independientemente del régimen político, tiene continuidad en el tiempo (Aktouf, 2012). Tal como lo plantea Rojas (2014), en los dos primeros años de intervención, EMCALI EICE ESP no tuvo continuidad en su dirección ni en los procesos de planeación, toda vez que se designaron cinco agentes especiales y se formularon dos planes de acción. En este mismo sentido, el Ex Gerente de Emcali, Juan Manuel Pulido (2018), deja entrever los siguientes argumentos:



A ver Adolfo, lo primero hay que reconocer que en el momento que esta entidad regulatoria interviene a la empresa, esta pasaba por muchas angustias económicas que de continuar así se habría visto seriamente amenazada y en riesgo la continuidad en la prestación de los servicios. Por eso digo que la intervención fue muy beneficiosa, y pienso que desde el juego de intereses de la presidencia se presentó la intencionalidad de nombrar muchísimos gerentes durante los trece largos años que duró la intervención. **A partir de esta idea, Doctor Pulido ¿qué impactos cree usted generó los cambios continuos de gerente en la planeación de la empresa?** Esta discontinuidad, como tu bien lo mencionas, condujo a un desorden en la planeación estratégica de la empresa, porque te pongo un ejemplo, cada nuevo gerente que llegue trae sus propias ideas como también su cuadrilla de gerentes para las unidades de negocio de Emcali y sus áreas de apoyo, entonces claro, no hay continuidad en los direccionamientos estratégicos, ni en los proyectos que se diseñen para implementar la planeación. Entonces, esto le causó mucho daño a la empresa, por eso hoy Emcali no ha logrado materializar el proyecto y la forma en que la empresa les puede garantizar el agua a los caleños durante las próximas décadas. Sin embargo, te cuento, creo que yo que tu como líder sindical estás enterado, solo hasta estos momentos, bajo la dirección del gerente Gustavo Jaramillo y la actual junta directiva se ha avanzado en el mencionado proyecto filtración de agua de lecho del Río Cauca, que según tengo entendido es económico y ambientalmente sostenible. Estos hechos me permiten decirte que la gestión realizada por este organismo de control fue poco propositiva y solo le interesaba los intereses y variables financieras para cumplirle al sector bancario y otros acreedores.

Para el año 2002, la SSPD expide la Resolución No. 4686 del 2 de abril de 2002, por la cual se resuelve prorrogar la toma de posesión con fines administrativos de EMCALI EICE ESP por un año más, soportada en la Resolución ejecutiva de la Presidencia de la República No. 54 (Administración de Andrés Pastrana Arango), con el argumento de seguir adelantando las gestiones que le permitieran a la empresa alcanzar las condiciones financieras adecuadas para el cumplimiento de su objeto social. Se justifica tal decisión con la firma de un nuevo acuerdo de pago con los acreedores del sector eléctrico el 1° de febrero de 2002 (Rojas, 2014).

En el mismo sentido, se adelantaron gestiones relacionadas con acuerdos de reestructuración con la banca nacional y proveedores nacionales e



internacionales; reestructuración del contrato de compra de energía (PPA); valoración y venta del portafolio accionario; reestructuración del crédito con el JBIC; búsqueda de alternativas para la operación de la PTAR-C; alternativas de financiación del pasivo pensional; renegociación de la convención colectiva de trabajo; búsqueda de alternativas viables de pago de la deuda del municipio con EMCALI EICE ESP; reestructuración de los créditos de tesorería contraídos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reestructuración administrativa y operativa de la empresa.

En este escenario de resistencia y conflicto entre los principales actores (Concejo Municipal, Alcaldía Municipal, organizaciones sindicales, Gobierno Nacional, burocracia empresarial, contratistas y usuarios) involucrados en la empresa, se opusieron a las propuestas de transformación y rediseño institucional, que condujeron a que la empresa se viera sujeta a un proceso de intervención por parte de la SSPD, cuyas principales causas fueron las siguientes: a) pérdidas significativas en el suministro de los servicios; b) rezagos tarifarios; c) inversiones costosas poco planificadas en megaproyectos de la empresa, a saber: la PTAR, TERMOEMCALI, TERMOPACIFICO, proyectos de saneamiento básico y generación de energía térmica, que generaron en principio exceso de capacidad instalada; d) convenciones colectivas que elevaron los costos laborales y las contingencias pensionales; e) pago parcial de los subsidios de los SPD por parte del municipio a la empresa, afectando las finanzas y el flujo de caja en el corto y mediano plazo; f) el clientelismo, el patrimonialismo, la corrupción, la politización en la gestión de la empresa y la captura por grupos de interés (Varela, 2008, Camacho, 2006; Caicedo, 2005; Vélez, 2013).

Por otra parte, durante los 13 años que duró el proceso de intervención en EMCALI se presentaron una serie de conflictos de intereses entre los *stakeholders* en los diferentes niveles de gobierno y de actuación, es decir, el gobierno



nacional, por medio de sus agentes interventores (SSPD) capturaron la empresa, dejando en un segundo nivel al gobierno local y las organizaciones sindicales, lo que se traduce en una tensión interna, sumada a la externa que se dio desde sus acreedores, concretamente del sector financiero, que direccionó las decisiones durante el periodo de intervención por medio de la demanda de sus derechos (pasivos de EMCALI), postergando las inversiones necesarias que necesitaba la empresa para mejorar su nivel de competitividad (López, 2017). Al respecto se refiere el Ex Gerente de Emcali, Juan Manuel Pulido (2018):

Recuerdo que durante el proceso de intervención, había un sinsabor de ciertos sectores políticos locales que reclamaban con el apoyo de la ciudadanía, los vocales de control que la empresa fuera devuelta al Municipio. Debes tener en cuenta Adolfo, que el direccionamiento y la gobernabilidad de Emcali, la tenía el Gobierno Nacional, por ello sectores como las organizaciones sindicales y con mucho ahínco Sintraemcali, lideraron la protesta social y la conflictividad en la empresa, algo así apoyados, como tu bien lo sabes, por el Senador Alexander López. Recuerda que hubo sectores muy influyentes en la toma de decisiones de la empresa como la Presidencia de la República, el sector financiero, que solo les interesaba sanar la empresa financieramente, para que esta tuviera la capacidad de cumplir con los compromisos acordados. Entonces, los grupos de interés como la Alcaldía y los mismos concejales que por décadas han cogobernado la empresa, y lo siguen haciendo, durante la magistratura del Gobierno Nacional, tuvieron poca incidencia (...).

Como respuesta a esta crisis, bajo la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (Mayo, 2004), se diseñó el acuerdo “Todos ponen” donde la mayoría de los actores involucrados en la crisis de la empresa cedían parte de sus expectativas financieras, para garantizar la viabilidad y sostenibilidad operativa y financiera de la empresa. Este acuerdo no implicó una transformación profunda de la vida organizacional de la empresa, pues el carácter reactivo de la política pública configurada desde la Presidencia de la República y la SSPD, facilitó la estabilidad del modo de gestión prevaleciente. No obstante, la empresa durante los 13 años de intervención adoleció de un plan estratégico que le permitiera construir una hoja de ruta que sustentara las decisiones estratégicas que se tomaban en el



periodo. Ahí es donde la estabilidad del modo de gestión se evidencia como vegetativo e inercial, puesto que al existir inestabilidad en el equipo directivo designado por el gobierno nacional, no se generó continuidad en las actuaciones estratégicas como planes, programas y proyectos.

Al asumirse como eje de la actuación política gubernamental la resolución de los obstáculos más visibles tales como la renegociación de la deuda con los acreedores, la modificación del estatuto de la termo energética, la solución del problema financiero de la planta de tratamiento de aguas y las concesiones en materia laboral, esto dejó de lado en la agenda programática, dentro del ajuste de EMCALI, la revisión sustancial del modo de gestión (Rojas 2014). Por otra parte, durante el último periodo de la intervención (2008-2013), el Gobierno Nacional consideraba que no era pertinente devolverle la empresa a su principal (municipio). Dicha decisión tuvo el respaldo de sectores políticos locales, ya que argumentaban que si la empresa regresaba al municipio sería nuevamente cooptada por la dirigencia política.

El modelo de intervención establecido por la SSPD estuvo orientado por la concentración de poder y toma de decisiones en un agente designado por la SSPD, el cual mediante resoluciones definía todos los asuntos del modelo de gestión de la empresa. En este modelo es importante resaltar la poca continuidad en el cargo de los agentes especiales o interventores designados por la SSPD para la administración y liquidación de EMCALI. A lo largo de proceso de intervención contamos con 12 agentes interventores, con curiosas disimilitudes como durar tan solo unos pocos meses en el cargo, hasta agentes como el señor Potes, que duró casi cuatro años al frente de la intervención de la compañía, lo que hace denotar lo inestable del proceso de intervención de la SSPD, tal como lo muestra el anexo No. 1.



Si bien es cierto, la intervención permitió blindar la empresa e impedir que los acreedores hicieran efectivo el cobro de sus derechos en el corto y mediano plazo, no se tomaron las decisiones estratégicas durante 13 años que permitieran recuperar el posicionamiento de EMCALI como una de las principales empresas públicas del país, y realizar las inversiones necesarias para amplificar su portafolio de servicios, así como decisiones relacionadas con reconfigurar el modelo de gestión que, entre otros aspectos, es vegetativo e inercial, en el entendido de que no ha implementado a cabalidad los principios del *New Public Management*, y la empresa continúa capturada por grupos de interés. En este sentido, el modelo de gestión establecido durante el periodo de intervención en EMCALI, permitió su supervivencia pero no se proyectó que la empresa necesitaba, además de sobrevivir, planeación estratégica orientada a mejorar la productividad y competitividad en el marco de un mercado de competencia regulada.

4.2 ANALISIS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIO DE EMCALI

En este apartado, se describe y analiza el comportamiento de las tres unidades estratégicas de negocio de EMCALI (Acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones), teniendo en cuenta la dinámica que durante el proceso de intervención de la SSPD tuvieron las siguientes variables: Número de suscriptores; personal (trabajadores oficiales, empleados públicos y contratistas). Para el componente financiero, se analizaron las variables: Activos, pasivos, ingresos operacionales, gastos operacionales, ganancias y pérdidas operacionales. Así como, los cambios (variaciones) en las tarifas del servicio de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica para el estrato tres (3) en Santiago de Cali.

4.2.1 SUSCRIPTORES DE EMCALI

4.2.1.1 Acueducto y Alcantarillado



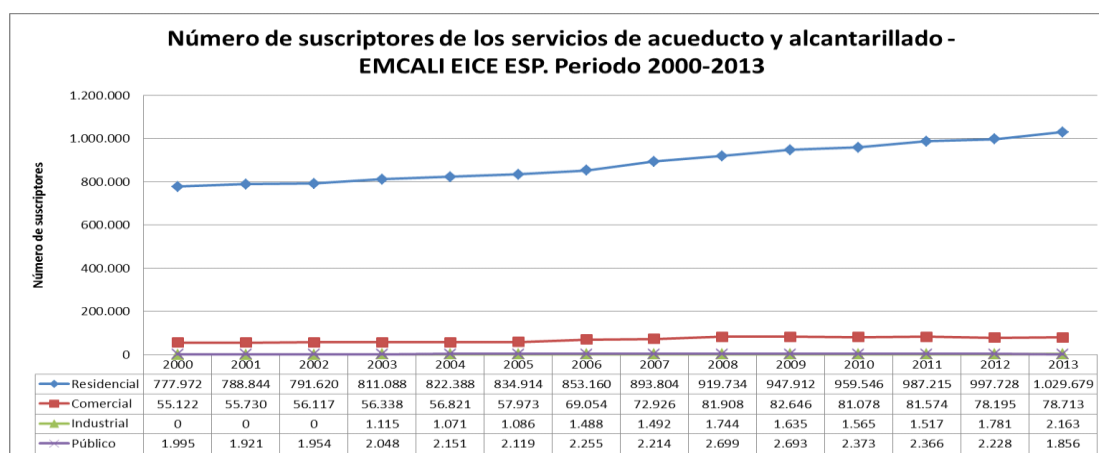
El sistema de acueducto de Cali se abastece de los ríos Cauca, Cali, Meléndez y Pance, el tratamiento de dichas fuentes se realiza en cinco plantas de tratamiento de agua potable denominadas: Puerto Mallarino, Cauca, Río Cali, Reforma y Riviera. Para el tratamiento del agua, la empresa cuenta con dos grandes sectores: la red baja que abastece a un 75% de la población y la red alta a un 25%. Respecto al servicio al servicio de alcantarillado, la empresa presta dicho servicio a Cali y en ACOPI - Yumbo, el cual opera por estaciones de bombeo que drenan el 85% de las aguas residuales a la Planta de Tratamiento de Aguas de este tipo (PTAR) (EMCALI, 2007).

Por otra parte, la Grafica 2 muestra un incremento del 24,5 % del número de suscriptores en el sector residencial, durante el periodo de intervención (2000-2013), al pasar de 777.972 suscriptores a 1.029.679. Por otra parte, en el sector comercial se presentó un incremento del 42,8%, al iniciar el periodo de análisis con 55.1222 suscriptores y terminarlo con 78.713 (DAPM, 2007, 2010, 2014). De igual forma, el sector industrial entre el 2003 y el 2013 presentó un incremento de aproximadamente el 94% al pasar de 1115 suscriptores a 2163, y el sector público presentó una reducción del 7% en el número de suscriptores, al empezar el periodo de análisis con 1995 suscriptores y terminarlo con 1856. Este crecimiento del número de suscriptores de acueducto y alcantarillado obedece a que EMCALI conserva el monopolio en la prestación de estos servicios en el Municipio de Santiago de Cali y su área de influencia. Este componente es el que le genera en la actualidad el mayor índice de utilidad y mayor flujo de caja de la empresa, a pesar de la obsolescencia en la infraestructura (Ver grafica Nro. 2) (Ibíd.). Tal como lo argumenta, el entrevistado anónimo Nro. 1 (2017):

(...) en acueducto, como el servicio está centralizado, lo cual no ha permitido que nuevos inversionistas se integren y aporten recursos significativos para la modernización de la infraestructura (...) un gran problema de EMCALI es que hay una obsolescencia en su infraestructura, especialmente en acueducto y

alcantarillado, así como en energía (...) EMCALI ha apostado a realizar inversiones en la unidad de TELCO, pero energía tiene un rezago de infraestructura y acueducto y alcantarillado ni se diga, el 80% de la red de acueducto son de asbesto – cemento, un material que tiene entre 40 y 50 años de instalado, cuya vida útil es de 20 a 25 años, perdiendo su vida útil. Este rezago en la infraestructura genera condiciones de riesgo para la ciudad, ya que, en un escenario pesimista como un sismo, la ciudad se vería abocada a la fragmentación o pérdida de su infraestructura básica, afectando la calidad de vida y competitividad del territorio. La competencia de la modernización de la infraestructura, en mi criterio, no solo es responsabilidad de EMCALI, sino también del Municipio como propietario principal de la empresa (...) el problema es que EMCALI en el momento no tiene la capacidad financiera para modernizar la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la ciudad, la cual la pone en altas condiciones de vulnerabilidad (...).

Gráfico 3: Número de suscriptores de los servicios de acueducto y alcantarillado - EMCALI EICE ESP. Periodo 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del DAPM (2007, 2010, 2014).

Por otra parte, respecto al número de suscriptores por estrato socioeconómico, los datos consignados en los informes del Departamento Administrativo de Planeación (2007; 2010; 2014) muestran que en el estrato socioeconómico 3 para el año 2000, representaba el 37.9% de los suscriptores, y en el año 2013 cuando termina la intervención, se reduce al 33.4% de los suscriptores. Mientras en el estrato socioeconómico 4, para el año 2000 la empresa con el 9% de suscriptores y en el



2013, presento un indicador del 12.8%. Estas variaciones obedecen a la actualización catastral realizada por el municipio.

4.2.1.1.1 Índice de agua no contabilizada

El índice de agua no contabilizada de EMCALI ha venido incrementándose entre el año 2000 y 2013, pasando de un 34.3% a un 52.9% (EMCALI, 2015). Según la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, el porcentaje permitido para las empresas operadoras es del 30%. Lo anterior, significa que EMCALI no factura más de la mitad del agua que potabiliza. Esta situación es crítica para la empresa y obedece a diferentes factores: obsolescencia en la infraestructura; proliferación de asentamientos humanos de desarrollo incompleto; fallas técnicas y operativas relacionadas con medidores no adecuados. Así como, deficiencias en el ordenamiento territorial por parte del municipio, donde EMCALI se comporta reactivamente frente a la política de ordenamiento territorial, es decir, después de que se invaden y se consolidan dichos asentamientos en el territorio, el operador empresarial de SP debe ofertar y de paso legalizar estos predios. En esta perspectiva el Ingeniero Alfredo Urbano (2018), Ex Director de Agua Potable, argumenta lo siguiente:

Pues Adolfo, lo primero que hay que reconocer es que la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Cali, es bastante vieja y obsoleta, usted como trabajador de la empresa sabe que gran parte de la tubería es de Asbesto, material que está demostrado que es perjudicial para la salud humana, incluso poco resistente a un movimiento telúrico, recuerdo que cuando se empezó el proyecto del Mío, gran parte de los recursos de este megaproyecto fueron y siguen siendo focalizados a reparar la infraestructura de acueducto por donde pasan las troncales, dicha infraestructura, desde una visión técnica requiere urgentemente ser modernizada, ya que incide en las pérdidas técnicas que se acrecientan en este componente. Igual sucede con las denominadas invasiones que realizan conexiones fraudulentas y sin ningún criterio técnico, que no solamente generan pérdidas de acueducto sino que contaminan de agua potable. El sector industrial y comercial formal también realizan estas



conexiones, que en muchos casos son realizadas por los propios trabajadores o ex trabajadores de Emcali, que le cobran a los dueños de los predios (...). El índice de agua no contabilizada tiene un parámetro según la CRAC y Emcali ha sobrepasado ese indicador con bastantes creces. Creo que a la empresa la sostiene financieramente que tiene sobre la prestación de este servicio el monopolio natural.

No obstante, las empresas se encuentran en un “círculo vicioso”, dado que tienen que suministrar el servicio de agua potable y saneamiento básico como un derecho fundamental, así la ley estipule la ilegalidad del servicio en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, sumado a la racionalidad económica que obliga a la sustentabilidad y eficacia organizacional. Por otra parte, tal como lo argumenta entrevistado Nro. 2 (Anónimo) (2017)

(...) Emcali en su UEN de Acueducto y Alcantarillado, debe asumir la responsabilidad del Municipio para cubrir más del 30% de las pérdidas en Agua tratada debido al suministro del servicio a los asentamientos informales, sin que se avance en un acuerdo con los Entes Territoriales para recuperación de pérdidas y control de fraudes, así como realizar inversiones planificadas en la infraestructura que permitan la normalización del servicio (...).

4.2.1.2 Energía Eléctrica

Con la puesta en marcha de la Constitución Política de 1991 y Ley 143 de 1994, se generaron las condiciones institucionales para la competencia de operadores empresariales en los ámbitos de la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica en el país. Ello bajo las reglas institucionales de un mercado regulado. Cabe señalar, que en Colombia existe un mercado regulado y no regulado, si por el primero se entiende aquel mercado que se le aplica la regulación de la CREG, al cual está articulado el sector residencial, institucional y comercial de tensión 1 (microempresas). Mientras para el sector no regulado, la energía se compra a través de contratos comerciales, generalmente a un (1) año, con precios establecidos en el momento del contrato y su variabilidad



depende de las franjas de horarios y nivel de tensión, es decir, está sujeto a los picos en la demanda. Ejemplo, el valor de 1 KW/H en la franja 1, que puede ser la de menor demanda, tiene un menor precio, que el de la franja 2 donde hay un mayor nivel de tensión debido a la demanda en los sectores comerciales y residenciales. Por lo tanto, en el sector no regulado en esta franja tendrá un incremento en la tarifa, es decir, funciona con una lógica de “premios y castigos” relacionados con el fin de proteger el sistema y su capacidad instalada, que permita satisfacer la demanda y la continuidad del servicio.

La ley 143 de 1994, como lo plantea Varela (2008; 2011) favorece sustancialmente a las empresas generadoras, tal es el caso: EPM, EPSA, ISA – ISAGEN. En el caso de EPM, desde su fundación, realizó una puesta estratégica de focalizar sus recursos institucionales, financieros y humanos a la construcción de infraestructura básica para la generación de energía eléctrica, lo que le ha permitido optimizar las ventajas comparativas y competitivas que ofrece la topografía y el recurso hídrico en Antioquia. En la actualidad, EPM es uno de los principales jugadores de este sector a nivel nacional, e incluso exporta energía y es considerada una de las empresas emblemáticas, no solo de la región antioqueña, sino del país. Asimismo, es el pivote de las finanzas públicas del municipio de Medellín, dado su nivel de eficiencia, eficacia organizacional y rentabilidad económica, tal como lo argumenta el Senador Alexander López Maya (2017), defensor del Estado empresarial:

(...) el neoliberalismo, ha implicado un proceso de privatización de los bienes públicos en Colombia, entre ellos se destacan las empresas operadoras de SPD. No obstante, la eficiente gestión de las Empresas Públicas de Medellín, desmitifican el mito liberal de que lo público *per se* es corrupto e ineficiente, por el contrario la EPM, son el caso paradigmático y emblemático a mostrar de la buena gestión de lo público y el soporte de las finanzas del Estado (...) en esta misma línea se puede catalogar a ECOPETROL y a ISA que le transfieren excedentes financieros al gobierno central, al punto que con la crisis de precios que ha presentado el sector de hidrocarburos en el mercado internacional, ha



afectado ostensiblemente las finanzas públicas de la nación, y por ende la inversión en la política social, por lo tanto ISAGEN por parte del gobierno Santos, es un despropósito de mala gestión y poca previsión estratégica, sumado a que está en contravía y atenta contra la sostenibilidad fiscal de la Nación (...).

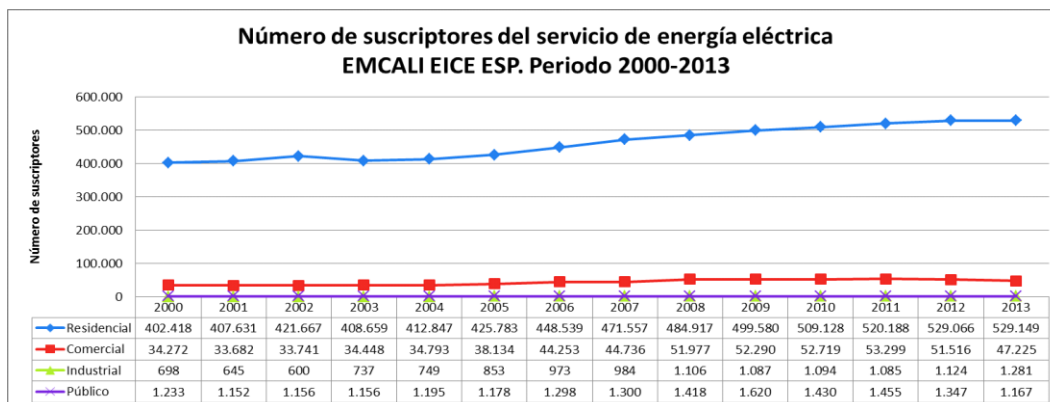
Tal como se viene argumentando, EPM en la actualidad es de las empresas del sector más rentable a nivel nacional, incluso a partir del año 2018 cuando empiecen a operar los megaproyectos de Pescadero-Hituango o Hidrohituango, ubicados en el nororiente Antioqueño, esta empresa se acercará a tener posición dominante en la generación de energía eléctrica, con un aproximado del 23% de la generación a nivel nacional. En contraste, EMCALI dejó de ser una empresa generadora de energía eléctrica, a convertirse hoy en una empresa estrictamente comercializadora. Tal como lo argumenta el Senador Alexander López Maya (2017).

(...) si uno revisa la historia de Empresas Municipales de Cali, se da cuenta que hasta mediados de la década de 1990, EMCALI fue una organización pujante y determinante para el desarrollo y crecimiento urbano de la ciudad, así como para las finanzas públicas del municipio. Pero a partir de la expedición de la ley 142 y 143 de 1994, la empresa empezó a presentar problemas de adaptación a este marco regulatorio, reflejándose en la crisis financiera y casi que operativa que experimentó finalizando la década de 1990, y que por tanto, fue causal de la intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (...) proceso reseñado ampliamente por los organismos de control, la academia y los medios de comunicación (...) y que por supuesto, como conocedor del sector y antiguo trabajador de EMCALI, conozco las dinámicas internas de la empresa que dieron origen a este desgüeño político – administrativo (...) respecto a la capacidad de generación de energía eléctrica por parte de EMCALI, se perdió dicha capacidad, dado que la empresa tomó unas malas decisiones relacionados con los proyectos de las térmicas, y esto la ha puesto en una condición de desventaja frente a los convertidores y generadores de energía, al punto que hoy es una empresa eminentemente comercializadora, lo que ha implicado pérdida de clientes significativos del sector industrial y comercial en Cali, y su área de influencia (...) una apuesta significativa de largo plazo sería convertir de nuevo a la empresa en generadora de energía eléctrica (...).

Por ello, EMCALI dejó de ser una empresa generadora de energía, convirtiéndose en comercializadora, que compra la energía en bolsa, lo que incrementa los costos y afecta ostensiblemente las tarifas (como se demostrará más adelante) disminuyendo su competitividad y afectando el posicionamiento estratégico y competitivo de Cali como la tercera urbe más importante del país. Dado que, los SPD y las TICs en la modernidad se han convertido en factores determinantes y condicionadores del crecimiento y desarrollo urbano, así como la competitividad y la equidad social territorial.

En este contexto, La Gráfica 3 muestra un incremento sostenido en el número de suscriptores del servicio de energía eléctrica durante el periodo de intervención, al pasar de tener 402.418 clientes en el 2000 a 529.149 en el 2013, lo que representó un aumento del 31,5% (DAPM, 2007, 2010, 2014). Por otra parte, el sector comercial pasó de tener 34.272 suscriptores en el 2000 a 47.225 en 2013, lo que se tradujo en un incremento del 37,8% (Ibíd.). El sector industrial tenía 698 suscriptores en el 2000 y alcanzó 1.281 en el 2013, lo que representó un 45,5% adicional. Finalmente, el sector público tuvo una disminución del número de sus suscriptores, al pasar de 1233 suscriptores en el 2000 a 1167 en el 2013, lo que implicó una reducción de 5,35% (Ibíd.).

Gráfico 4: Número de suscriptores del servicio de energía eléctrica - EMCALI EICE ESP. Periodo 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en DAPM (2007, 2010, 2014).



El incremento en el número de usuarios en el sector residencial obedece al crecimiento urbano y demográfico de la ciudad, producto de las diásporas migratorias articuladas a los fenómenos de violencia, así como al vaciamiento del sector rural y la pérdida de competitividad de la región Norte del Valle del Cauca, cuya población se ha visto obligada por la falta de oportunidades de empleo a migrar al exterior, o a la Capital del Departamento. Igualmente, el crecimiento del sector comercial se articula al proceso de desindustrialización que viene experimentado la ciudad desde la década de 1990. Cabe recordar que, en la Ciudad de Cali, el Polígono ubicado entre la carrera 15 con calle 25 y el Barrio el Sena, era de carácter industrial y residencial.

La mayoría de estas empresas decidieron relocalizarse hacia la zona industrial Cali-Yumbo, incluso muchas de las empresas asentadas en la ciudad, como es el caso de Goodyear y Eveready, trasladaron sus plantas de producción al exterior. Otro fenómeno relacionado con la desindustrialización, es el cambio de vocación económica del Municipio, hoy Cali, es una ciudad con poca industria y con un crecimiento exponencial del Comercio de grandes superficies (Centros Comerciales y almacenes de cadena) así como de una transformación sustancial en el uso del suelo del sector residencial al comercial. Ejemplo, el Barrio Ciudad Córdoba, la calle Novena, el Barrio Granda, fueron modificando su vocación económica de residencial, hacia los servicios y comercio (restaurantes, discotecas, boutique, pequeños y medianos almacenes de ropa, accesorios para el hogar, electrodomésticos, etc.). Por supuesto, estos cambios sustanciales en el uso del suelo y vocación económica del territorio no fueron planificados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad. Por otra parte, el sector industrial y comercial (grandes superficies) e incluso algunas de las nuevas unidades residenciales, le compran energía hoy a EPM o a ISA.



Ahora bien, respecto al número de suscriptores por estrato socioeconómico, los datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2007; 2010; 2014) muestra que en el estrato 3, que es el de mayor número de suscriptores respecto a los demás estratos socioeconómicos (1, 2, 4, 5, 6), hay un crecimiento pasando en el año 2000 (149.939 suscriptores) al 2013 (173.619 suscriptores). Dicho comportamiento guarda una relación con los datos y la dinámica en los servicios de acueducto y alcantarillado (Ibíd.).

4.2.1.3 .Telecomunicaciones

Finalizando la política de sustitución de importaciones (a finales de la década de los 80), el sector de las telecomunicaciones en Colombia presentaba bajos niveles de cobertura, con rezagos tecnológicos y tarifas elevadas (CEPAL, 2000). Con la expedición de la Constitución de 1991 y el posterior marco regulatorio de los SPD se introdujo en el sector la competencia, lo que incentivó que las empresas públicas y las privadas que fueron ingresando al mercado mejoraran sus niveles de eficiencia y competitividad.

Según Castrillón & Alexander (2011, p. 49) con base en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos - SUI y el Sistema de Información Único del Sector de las Telecomunicaciones –SIUST, el número de líneas de telefonía fija y conmutada creció ostensiblemente durante las décadas de 1980 y 1990, manteniéndose estable desde el año 2000 hasta el 2009, momento en el que empieza una tendencia decreciente por la masificación de la telefonía móvil y por la pérdida del monopolio del Estado sobre la prestación de los servicios de telecomunicaciones en Colombia. Estos hechos, condujeron a que EMCALI perdiera paulatinamente los suscriptores en los Municipios de Santiago de Cali, Yumbo y Jamundí. Según SINTRAEMCALI (2013), EMCALI para el año 2000 contaba con 511.579 conexiones en el servicio de voz mientras para al año 2012



esta cifra se redujo a 388.244, generándose una disminución del 24.1% en el número de conexiones en el servicio de voz (123.335).

Respecto al servicio de internet, según SINTRAEMCALI (2013), la empresa contaba para el año 2006 con 1.921 conexiones, y para el año 2012 esta cifra alcanza un total de 84.741. No obstante, el servicio de telefonía básica conmutada en este periodo, tal como se mencionó anteriormente, decreció ostensiblemente, pasando de 585.883 instalaciones, a 388.244.

Dicha tendencia de pérdida sistemática de clientes y competitividad en el mercado, se acentúa durante el proceso de intervención de la SSPD a EMCALI. Respecto a la telefonía fija, EMCALI para el año 2001 contaba con el 94% del mercado, equivalente a 518.346 líneas de un total de 551.432 abonados, y el 6% restante le pertenecía a Unitel, lo que equivalía a 33.085 líneas de telefonía fija. Esta pérdida de clientes se asocia al ingreso de la telefonía móvil donde operadores como Movistar, Claro, Tigo Une, etc., han ido penetrando franjas y sectores del mercado significativas

Según SINTRAEMCALI (2013) respecto al internet fijo, EMCALI empieza a ofertar este servicio a partir del año 2007 con un 70% de participación en el mercado (32.871 líneas), mientras para el 2013, periodo en el que termina la intervención, los municipios de Cali, Yumbo y Jamundí, empiezan a demandar el internet fijo, específicamente en el sector residencial, con un total de 343.606 líneas (SINTRAEMCALI, 2013). El resto del mercado de internet se distribuye entre los diferentes operadores: Unitel (21% - 72.157 líneas); Telefónica (10% - 34.361 líneas); y Telmex, hoy Claro (41% - 140.878 líneas) (Ibíd.).



4.3 LA INTERVENCIÓN Y LAS FINANZAS DE EMCALI

4.3.1 PASIVO, ACTIVO Y PATRIMONIO

Según datos de SINTRAEMCALI (2015), durante la intervención el activo, pasivo y el patrimonio de la empresa mostraron un comportamiento cuasi inercial, que se expresa en poco crecimiento. Para el año 2000, los activos de la empresa ascendían a \$ 4,8 billones, mientras los pasivos alcanzaban la suma de \$ 2,4 billones y el patrimonio presentó un valor de \$2,4 billones. En el 2013, donde termina la intervención, los activos ascendían a \$ 5,6 billones, los pasivos a \$ 2,8 billones y el patrimonio a \$2,7 billones. Estas cifras agregadas muestran que durante el periodo de intervención, tal como lo argumenta Varela et al. (2009; 2015), Se realizó una gestión inercial y vegetativa teniendo en cuenta que la demanda por SPD en la municipalidad de Santiago de Cali, y los otros municipios donde la empresa oferta sus servicios, ha crecido producto del desarrollo urbano, sumado a que no se realizó un proceso de modernización de su infraestructura básica que le permitan reducir costos operativos y administrativos. En esta misma línea de análisis, el Senador López (2017) argumenta lo siguiente:

(...) durante el proceso de intervención, el Gobierno Nacional por medio de la SSPD, designo discrecionalmente 12 gerentes (agentes interventores) (Ver: Tabla Anexo Nro. 1) (...) muchos de ellos, no conocían a profundidad el sector de los Servicios Públicos Domiciliarios, y peor aún, las Empresas Municipales de Cali (...) esto genero errores en el proceso de toma de decisiones al interior de la empresa, discontinuidad en los planes, programas y proyectos, diseñados por el corporativo de la empresa (...) afectando la sustentabilidad económica y competitiva de EMCALI en la región (...) peor aún, la intervención no logró blindar de la interferencia política y clientelar en Cali (...) por el contrario, esta dinámica se incrementó, al punto que se presentaron escándalos de corrupción relacionados con la contratación al interior de Empresas Municipales de Cali (...) ejemplo, el conocido caso del contrato que la administración de Potes asignó discrecionalmente a PARQUESOFT, cuya implementación afectó el sistema de facturación de la empresa (...) recientemente la administración del ex alcalde Rodrigo Guerrero y la gerencia de Oscar Pardo realizaron la inversión de aproximadamente US 70.000.000 (...) en el cable submarino,



infraestructura que beneficia a los operadores privados, generando para EMCALI un exceso de capacidad instalada (...).

Siguiendo los datos consignados por EMCALI, en su informe de gestión (2015), para el año 2013 el 43% del patrimonio correspondía a la UEN (hoy TELCO) de telecomunicaciones, el 55,2% a acueducto y alcantarillado, y el 1,7% restante a energía. No obstante, la UEN representa el mayor porcentaje del patrimonio, es la unidad menos rentable para EMCALI, tal como lo argumenta el entrevistado 3 (Anónimo, 2017):

(...) el deterioro y pérdida de competitividad del componente de telecomunicaciones (TELCO) de EMCALI es ostensible, su marchitamiento ha conducido no solo a su deterioro financiero y exceso de capacidad instalada tecnológica, sino que también está afectando las finanzas de la empresa y sus sustentabilidad económica y operacional (...) esto se debe a que este componente, opera en un mercado sumamente competitivo, donde el competir con las transnacionales del sector es supremamente complejo (...) estas multinacionales dada su capacidad financiera y tecnológica, tienen un número significativo de clientes no solo en Colombia, sino en América Latina, e incluso en el resto del mundo, lo que les permite economías de escala en los precios, sumado a que estas multinacionales tienen unas políticas de mercadeo supremamente agresivas, capturando y penetrando los diferentes segmentos del mercado (...) por ello considero que, una salida viable y razonable para este componente de telecomunicaciones de EMCALI, sería un consenso político entre los principales actores involucrados en la empresa, que permitieran la puesta en marcha de alianzas estratégicas, público – público, o público – privado (...) que permitieran inyectarle capital y hacer una reingeniería en su modelo de gestión (...) otro escenario sería escindir este componente (...) no obstante eso implicaría que el corporativo de EMCALI asumiera el pasivo pensional de aproximadamente 550 trabajadores de este componente (...) por supuesto, en tiempos neoliberales, ningún inversionista privado va comprar un activo, con esta carga prestacional (...) decisión estratégica que debe tomar la dirigencia política local y la gerencia de la empresa, y por supuesto las organizaciones sindicales de EMCALI (...)

Derivado de lo anterior, los actores involucrados en la empresa tienen un gran reto de política pública local, relacionado con el futuro de TELCO. En este momento (año 2017), la empresa con el concurso del Instituto de Prospectiva de la



Universidad del Valle, están diseñando el Plan Estratégico (2018 – 2023) en el cual se están planteando diferentes escenarios, que implican tomar decisiones estratégicas orientadas a la sustentabilidad, competitividad de la empresa y la ciudad. Asimismo, se requiere un redireccionamiento situacional y estratégico orientado a modernizar el componente de acueducto y alcantarillado, que le permita a EMCALI responder proactivamente a las dinámicas de conurbación y redensificación propias de una Ciudad - Región como Santiago de Cali. En las actuales condiciones, la respuesta de EMCALI frente a estos procesos demográficos y urbanos es muy reactiva y dependiente del crecimiento urbano de la ciudad, tal como lo plantea el entrevistado anónimo Nro. 3 (2017):

(...) el municipio de Santiago de Cali, desafortunadamente no cuenta con planes maestros de servicios públicos, que orienten las decisiones políticas y urbanas de expansión y redensificación del Municipio y su Área Metropolitana (...) en tal sentido, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, debería asumir esta decisión política y estratégica, con el concurso obviamente de Empresas Municipales de Cali, porque la responsabilidad de la prestación de los servicios es del Municipio según la Constitución política de 1999 y la ley 142 de 1994 (...) EMCALI y sus diferentes unidades estratégicas de negocio por supuesto que cuenta con planes maestros que son de la empresa pero no de la ciudad (...) la ciudad no puede depender de los lineamientos estratégicos de EMCALI, así esta empresa sea pública (...) ya que dada sus problemáticas financiera, y de capacidad de inversión (...) siempre va a actuar reactivamente (...).

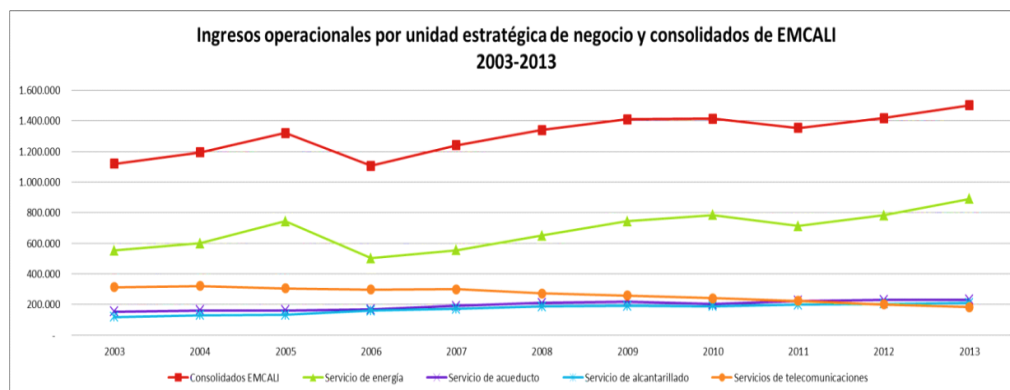
4.3.2 INGRESOS Y UTILIDADES DE EMCALI

Según datos de SINTRAEMCALI (2015), el estado de resultados de las operaciones de EMCALI (periodo 2003 – 2013), muestran que los ingresos operacionales inician con \$ 1,120 billones, hasta llegar en el 2013 a \$ 1,5 billones. Mas, sin embargo, la inflación consolidada en este periodo se estima aproximadamente en 43%, lo que significa que, en términos reales, decrecieron los ingresos operacionales de esta empresa en un aproximado del 11% (Ibíd.). En el componente de energía, el periodo de análisis inicia con \$ 552.942 millones y

termina con \$ 889.484 millones. Por otra parte, en acueducto en el año 2003 se estaban facturando la suma de \$ 153.365 millones y para el año 2013 la suma de \$ 232.018 (Ibíd.). Mientras en alcantarillado, en el año 2002 se facturaba la suma de \$ 118.504 millones y para el año 2013 \$ 210.139 millones (Ibíd.). Por último, el componente de telecomunicaciones (hoy TELCO) para el año 2003 facturó la suma de \$ 313.751 y en el año 2013 \$ 182.241 millones (Ibíd.).

Lo anterior evidencia que, el componente que mayor nivel de facturación recaba fue alcantarillado, mientras que telecomunicaciones presentó un decrecimiento importante, afectando los ingresos operacionales de la empresa, tal como lo muestra la Gráfica 5.

Gráfico 5: Ingresos operacionales por unidad estratégica de negocio de EMCALI, 2003 – 2013



Fuente: Elaboración propia con base en EMCALI EICE ESP, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Por otro lado, respecto a los gastos operacionales de la empresa (2003 – 2013), estos pasaron de \$ 332.362 millones a \$ 172.481 millones, lo que indica una reducción del 48,1 % (EMCALI, 2015): esto significa que los gastos operacionales de EMCALI durante la intervención de la SSPD a la empresa disminuyeron significativamente, ahorrando recursos importantes en nómina, gastos de representación, y un elemento importante elemento a destacar es que lo

trabajadores, y sus organizaciones sindicales, en el acuerdo “Todos Ponem” tuvieron que negociar beneficios salariales y prestacionales consignados en las convenciones colectivas de trabajo. Respecto al P y G (Resultados financieros neto) EMCALI paso de un déficit de \$ 470.022 millones a un excedente de \$ 301.631 millones (Ibíd.). En suma, la dinámica financiera de la empresa en la intervención, evidencia una lógica inercial en términos de ingreso operacionales. Sin desconocer que al interior de la compañía se redujeron gastos operacionales importantes, logrando un superávit aproximado de \$ 300.00 millones (Ibíd.), tal como lo muestra la gráfica de ganancias y pérdidas No.5

Gráfico 6: Ganancias y pérdidas (excedente o déficit) del ejercicio de EMCALI 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en EMCALI EICE ESP, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010b, 2011, 2012, 2013, 2014.

4.4 SITUACIÓN LABORAL EN LA INTERVENCIÓN

Al inicio de la intervención (año 2000) la unidad de **telecomunicaciones** contaba con 284 contratistas, vinculados bajo la modalidad contractual de prestación de servicios. En el año 2013 se contaba solo con 3 contratistas (información suministrada por la gerencia de EMCALI, 2016). Respecto a los trabajadores oficiales, se pasó de 817 en el año 2000 a 540 para el año 2013, mientras el número de empleados públicos pasó de 38 en el 2000 a 19 en el 2013. Mientras

para el componente de **energía**, durante el periodo de intervención, se mantuvo la cifra de 29 trabajadores contratistas vinculados bajo la modalidad contractual de prestación de servicios (Ibíd.). En relación a los trabajadores oficiales, en el año 2000 el componente de energía contaba con 503 trabajadores, y para el año 2013 tenía 360 trabajadores (Ibíd.). Los empleados públicos (año 2000) contaba con 33, y para el año 2013 contaba con 13 (Ibíd.).

Respecto a la unidad estratégica de acueducto y alcantarillado, para el año 2000, se contaba con 87 contratistas, mientras para el año 2013 este número se redujo a 31 trabajadores vinculados por prestación de servicios. Los trabajadores oficiales de este componente eran 969 (año 2000), y en el año 2013 se redujo a 824. Los empleados públicos para el año 2000 eran 32 mientras para el 2013 eran 21 (Ibíd.). Cabe señalar que, en EMCALI, a parte de las gerencias de las tres unidades de negocio, existen otras gerencias, que operan como el soporte del corporativo de la empresa, a saber: Gerencia General, Gerencia Área Comercial y Gestión al Cliente, Gerencia de Área de Tecnología de la Información, Gerencia de Área de Gestión Humana y Administrativa, Gerencia de Área Financiera, Gerencia de Abastecimiento Empresarial y Secretaría General.

Tabla 3: Vinculación laboral en las tres UEN de EMCALI durante el periodo de intervención

Unidad de negocio	Tipo de vinculación laboral	2000			2013			%
		Subtotal		Total	Subtotal		Total	
Telecomunicaciones	Número de prestaciones de servicios*	284	284	1139	3	3	562	- 98,9
	Trabajadores	817	855		540	559		-

	oficiales							33,9
	Empleados públicos	38			19			- 50,0
Energía	Número de prestaciones de servicios*	29	29	565	29	29	402	0,0
	Trabajadores oficiales	503	536		360	373		- 28,4
	Empleados públicos	33			13			- 60,6
Acueducto y alcantarillado	Número de prestaciones de servicios*	87	87	1088	31	31	876	- 64,4
	Trabajadores oficiales	969	1001		824	845		- 15,0
	Empleados públicos	32			21			- 34,4

* Una misma persona natural o jurídica puede suscribir varios contratos de prestación de servicios con una misma entidad.

** Información al 30 de junio de 2000.

*** Información al 30 de junio de 2013.

Fuente: Departamento de Planeación Humana, EMCALI, 2016.

Los anteriores datos muestran que durante el proceso de intervención, se redujo el personal en las tres unidades estratégicas de negocio de EMCALI. En estos 13 años de intervención, en el municipio de Santiago de Cali como en EMCALI, se realizaron reformas administrativas que afectaron la planta de personal. Los componentes de telecomunicaciones y energía presentan una disminución de personal significativa, lo que refleja es pérdida de competitividad en el mercado de la ciudad y sus municipios subyacentes. Por otra parte, el componente de



acueducto y alcantarillado, al ser el que menos innovaciones tecnológicas se realizan, es el que menos personal demanda. Tal como lo argumenta el entrevistado Nro. 2 (Anónimo, 2017):

(...) en las Empresas Municipales de Cali, se ha presentado un proceso gradual de envejecimiento del personal operativo, sumado a que muchos de los trabajadores se ven afectados por enfermedades laborales, propias del desempeño de sus funciones (...) he observado que en muchas ocasiones, cuando las cuadrillas de los trabajadores de EMCALI llegan a reparar los daños de acueducto, energía eléctrica o teléfonos, normalmente de una cuadrilla o equipo de trabajo, de cinco personas, laboran con eficacia dos o tres trabajadores (...) por supuesto que esto afecta la productividad y deteriora la imagen que la ciudadanía caleña tiene de la empresa (...) considerando a sus trabajadores como unos holgazanes (...) esta problemática del personal, se debe corregir sea por medio de estrategias articuladas a planes de retiros voluntarios, que permita indemnizar a los trabajadores y modernizar por parte de la empresa el capital humano (...) la empresa privada y concretamente la competencia de EMCALI (Claro, Movistar, etc.) operan con una lógica diferente, y con una estructura salarial distante a los empleados públicos y oficiales, e incluso los contratistas de la empresa (...) el envejecimiento del personal, específicamente el operativo, disminuye la productividad y competitividad de EMCALI, ya que dichas labores requieren fuerza laboral, vigorosa, joven, y con formación técnica que le permita a la empresa responder con eficacia, a las solicitudes de reparación y daños que presenta la infraestructura y reclaman los ciudadanos – suscriptores (...).

En síntesis, como conocedor de la empresa, EMCALI sigue siendo una organización con una estructura burocrática, a pesar de que se ha implementado gradualmente los postulados (tal como se planteó en el marco conceptual) de la nueva gerencia pública, es decir, la subcontratación y externalización de parte de sus actividades misionales. Otro elemento que afecta ostensiblemente la productividad de los trabajadores, es la contratación en la empresa, dado que la compra de bienes y servicios está totalmente centralizada, afectando la fluidez en los procesos, tal como lo plantea el entrevistado Nro. 1 (Anónimo, 2017):

(...) los procesos administrativos y operacionales en EMCALI son supremamente lentos y paquidérmicos, producto de lo centralizado que son las



compras de insumos necesarios para que los diferentes procesos funcionen óptimamente (...) este grado de centralización es característico, en mi entender, de organizaciones piramidales y burocráticas, donde el poder está concentrado en la cúpula organizacional (...) considero que la empresa debe tomar decisiones y cartas en este asunto, direccionadas a descentralizar la contratación y las compras, ya que hay procesos administrativos y operacionales que requieren eficacia en las respuestas (...) ejemplo, una reparación que se tenga que hacer en el servicio de acueducto y alcantarillado, o energía, no puede esperar 30 o 45 días que es lo que se demoran en promedio las compras en EMCALI, para reparar los daños (...) igual sucede con telecomunicaciones (...) por ello, las respuestas a los daños que reporta la comunidad son tan lentos y paquidérmicos (...) esto afecta la imagen y el reconocimiento de la marca que tiene EMCALI en el mercado (...) de ahí que abundan los PQR (...) a los cuales no se da respuesta eficiente (...).

Al escribir este informe de investigación, la empresa, tal como lo argumenté anteriormente, se encuentra en el proceso de diseño del Plan Estratégico, en los talleres y foros realizados por el Instituto de Prospectiva en el marco de este proyecto, he presenciado que los actores convocados han identificado como un cuello de botella la contratación en EMCALI. Por tanto, la gerencia en cabeza del ingeniero Gustavo Jaramillo, debe tomar decisiones orientadas a corregir esta problemática (descentralizando las compras) hacia cada una de las unidades estratégicas de negocio. Igualmente, la empresa debe diseñar una política de mercadeo que permita acentuar el reconocimiento de la marca en la ciudadanía, así como penetrar nuevos nichos de mercado. En este sentido, es necesario reconfigurar el portafolio de servicios de la empresa, identificando nuevas oportunidades de negocio que le permitan mejorar su nivel de facturación, y flujo de caja.

4.5 VARIACIONES EN LAS TARIFAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ENERGÍA ELÉCTRICA EN SANTIAGO DE CALI

4.5.1 ACUEDUCTO



Durante el proceso de intervención de la SSPD a EMCALI, las tarifas en el servicio de acueducto, se incrementaron ostensiblemente durante el periodo 2004-2013, tomando como referente (tal como se explicó en la metodología), el estrato socioeconómico tres (3) del Municipio de Santiago de Cali. A pesar de que la empresa oferta este servicio en los municipios de Yumbo, Candelaria y Palmira. En el acumulado (Ver: Tabla 2) se presenta el cargo fijo para este estrato socioeconómico, así como la tarifa de consumo básico, la variación porcentual del consumo básico, la variación de la tarifa del cargo fijo, la variación en el promedio del costo del servicio, comparado con el acumulado en el índice de precios al consumidor (IPC).

Para el análisis, retomamos y comparamos el acumulado de la variación (2004-2013) promedio del costo del servicio versus el IPC. Ello evidencia, un incremento exponencial e incluso exacerbado del acumulado de la tarifa del servicio de acueducto (81.20%) frente al incremento en el mismo periodo en el IPC (20.95%). Por supuesto, esta correlación de datos y análisis tiene implicaciones significativas en cuatro frentes, a saber: a) sobre las tarifas que pagan los suscriptores (residenciales, comerciales e industriales); b) sobre la canasta familiar de los diferentes estratos socioeconómicos, dado que el pago de los servicios públicos es un porcentaje considerable de los recursos disponibles de las familias; c) sobre la competitividad de las empresas (pequeñas medianas y grandes) y el sector comercial; d) sobre las finanzas públicas del Municipio.

En este sentido, el Ingeniero Alfredo Urbano (2018), Ex Director de Agua Potable de Emcali, argumenta lo siguiente:

Las tarifas que pagan los sectores industrial, comercial y residencial por el servicio de Alcantarillado en la ciudad es superior a las tarifas de Acueducto, (...) tratar las aguas servidas de la ciudad es supremamente costoso, y para pagar la deuda adquirida con la PTAR, el tratamiento del agua potable es muy caro para una empresa como Emcali, por el bombeo

que esta debe realizar desde la bocatoma a sus redes de distribución. Este componente es el que financia la empresa (...).

Por consiguiente, el incremento de la tarifa del servicio de acueducto es del **387.6%**, respecto al incremento de la inflación, es decir, estas tarifas se han incrementado aproximadamente casi cuatro veces en este periodo, afectando ostensiblemente la capacidad adquisitiva de los hogares ubicados en el municipio de Santiago de Cali en el estrato tres (3), que como se ha argumentado anteriormente representa el mayor número de suscriptores de la empresa. Asimismo afecta la estructura de costos del sector industrial y comercial, y en parte esto explica, la decisión de algunas empresas de relocalizar sus plantas de producción en la zona industrial de Yumbo, teniendo un efecto colateral sobre las finanzas públicas del municipio, ya que como es obvio, estas empresas dejan de pagar sus impuestos en Cali. El incremento en las tarifas del servicio de acueducto se refleja en los ingresos y utilidades de EMCALI, y permite generar subsidios cruzados al componente de TELCO.

*Tabla 4: Variación de la tarifa del servicio de acueducto en Cali, para el estrato socioeconómico 3** (consumo básico) (2004-2013)*

AÑO	CARGO FIJO	TARIFA CONSUMO BÁSICO (PESOS)*	VARIACIÓN TARIFA DEL CONSUMO BÁSICO (%)	VARIACIÓN DE LA TARIFICA DEL CARGO FIJO	VARIACIÓN PROMEDIO DEL COSTO DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO	INFLACIÓN (%)
2.004	7.500	687				5,5
2.005	6.996	850	23,65	-6,72	16,93	4,85
2.006	5.149	912	7,41	-26,40	-18,99	4,48
2.007	5.296	939	2,92	2,86	5,78	5,69
2.008	5.650	1.011	7,64	6,68	14,31	7,67
2.009	6.020	1.077	6,54	6,54	13,09	2
2.010	7.102	1.167	8,36	17,98	26,33	3,17
2.011	7.439	1.222	4,71	4,75	9,46	3,73
2.012	7.739	1.271	4,01	4,03	8,04	2,44
2.013	7.979	1.311	3,15	3,10	6,25	1,94
Acumulado			68,39	12,81	81,20	20,95
*El consumo básico es hasta 18 M3/ mes; **El subsidio para el estrato socioeconómico 3						



en Cali es del 1%; Para el año 2012, según Cali en cifras, el 30,60% de la población caleña pertenecía al estrato 3 - clase media baja; Para el año 2012, EMCALI tenía 167,443 suscriptores correspondientes al estrato socioeconómico 3, el segmento más amplio del mercado residencia

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la SSPD (2017)

4.5.2 ALCANTARILLADO

Durante el proceso de intervención de la SSPD a EMCALI, las tarifas en del servicio de alcantarillado, tuvieron un incremento superior al de acueducto durante el periodo 2004-2013, tomando como referente (tal como se explicó en la metodología), el estrato socioeconómico tres (3) del Municipio de Santiago de Cali. En el acumulado (Ver: Tabla 3) se presenta el cargo fijo para este estrato socioeconómico, así como la tarifa de consumo básico, la variación porcentual del consumo básico, la variación de la tarifa del cargo fijo, la variación en el promedio del costo del servicio, comparado con el acumulado en el índice de precios al consumidor (IPC).

Para el análisis, retomamos y comparamos el acumulado de la variación (2004-2013) promedio del costo del servicio versus el IPC. Ello evidencia, un incremento exponencial del acumulado de la tarifa del servicio de alcantarillado (134.51%) frente al incremento en el mismo periodo en el IPC (20.95%). Por supuesto, esta correlación de datos y análisis tiene implicaciones significativas en cuatro frentes, a saber: a) sobre las tarifas que pagan los suscriptores (residenciales, comerciales e industriales); b) sobre la canasta familiar de los diferentes estratos socioeconómicos, dado que el pago de los servicios públicos es un porcentaje considerable de los recursos disponibles de las familias; c) sobre la competitividad de las empresas (pequeñas medianas y grandes) y el sector comercial; d) sobre las finanzas públicas del Municipio.



Por consiguiente, el incremento de la tarifa del servicio de alcantarillado es del **642.0 %**, respecto al incremento de la inflación, es decir, estas tarifas se han incrementado aproximadamente 6.5 veces en este periodo, afectando ostensiblemente la capacidad adquisitiva de los hogares ubicados en el municipio de Santiago de Cali en el estrato tres (3), que como se ha argumentado anteriormente representa el mayor número de suscriptores de la empresa. De igual forma, afecta la estructura de costos del sector industrial y comercial, y en parte esto explica, la decisión de algunas empresas de relocalizar sus plantas de producción en la zona industrial de Yumbo, teniendo un efecto colateral sobre las finanzas públicas del municipio, ya que como es obvio, estas empresa dejan de pagar sus impuesto en Cali.

El incremento en las tarifas del servicio de acueducto se refleja en los ingresos y utilidades de EMCALI, y permite generar subsidios cruzados al componente de TELCO. Este incremento en las tarifas y sus respectivas utilidades, debería verse reflejado en la modernización de la red de alcantarillado de la ciudad, que como se explicó anteriormente, es obsoleta y vulnerable frente a movimiento sísmicos.

*Tabla 5: Variación de la tarifa del servicio de alcantarillado en la ciudad de Cali, para el estrato socioeconómico 3** (consumo básico) (2004-2013)*

AÑO	CARGO FIJO	TARIFA CONSUMO BASICO* (PESOS)	VARIACIÓN TARIFA DEL CONSUMO BÁSICO (%)	VARIACIÓN DE LA TARIFICA DEL CARGO FIJO	VARIACIÓN PROMEDIO DEL COSTO DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO	INFLACIÓN (%)
2.004	4.941	515				5,5
2.005	4.361	755	46,60	-11,74	34,86	4,85
2.006	1.978	1.053	39,47	-54,64	-15,17	4,48
2.007	2.110	1.112	5,60	6,67	12,28	5,69
2.008	2.177	1.147	3,15	3,18	6,32	7,67
2.009	2.319	1.222	6,54	6,52	13,06	2
2.010	3.452	1.359	11,21	48,86	60,07	3,17
2.011	3.604	1.419	4,42	4,40	8,82	3,73
2.012	3.721	1.465	3,24	3,25	6,49	2,44
2.013	3.866	1.522	3,89	3,90	7,79	1,94
Acumulado			124,12	10,39	134,51	20,95

*El consumo básico es hasta 18 M3/ mes ; **El subsidio para el estrato socioeconómico 3 es del 2%; Para el año 2012, según Cali en cifras, el 30,60% de la población caleña pertenecía al estrato 3 - clase media –baja; Para el año 2012, EMCALI tenía 167,046 suscriptores correspondientes al estrato socioeconómico 3, el segmento más amplio del mercado residencia

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la SSPD (2017)

4.5.3 ENERGÍA

Durante el proceso de intervención de la SSPD a EMCALI, las tarifas en del servicio de acueducto, se incrementaron ostensiblemente durante el periodo 2004-2013, tomando como referente (tal como se explicó en la metodología), el estrato socioeconómico tres (3) del Municipio de Santiago de Cali. A pesar de que la empresa oferta este servicio en los municipios de Yumbo y un sector del municipio de Puerto Tejada, al Norte del Departamento Cauca. En el acumulado (Ver: Tabla 4) se presenta el cargo fijo para este estrato socioeconómico, así como la tarifa de



consumo básico, la variación porcentual del consumo básico, la variación de la tarifa del cargo fijo, la variación en el promedio del costo del servicio, comparado con el acumulado en el índice de precios al consumidor (IPC).

Para el análisis, retomamos y comparamos el acumulado de la variación (2004-2013) tarifa del servicio versus el IPC. Ello evidencia, un incremento exponencial e incluso exacerbado del acumulado de la tarifa del servicio de energía (71.26%) frente al incremento en el mismo periodo en el IPC (20.95%). Por supuesto, esta correlación de datos y análisis tiene implicaciones significativas en cuatro frentes, a saber: a) sobre las tarifas que pagan los suscriptores (residenciales, comerciales e industriales); b) sobre la canasta familiar de los diferentes estratos socioeconómicos, dado que el pago de los servicios públicos es un porcentaje considerable de los recursos disponibles de las familias; c) sobre la competitividad de las empresas (pequeñas medianas y grandes) y el sector comercial; d) sobre las finanzas públicas del Municipio.

Por consiguiente, el incremento de la tarifa del servicio de acueducto es del **340.1%**, respecto al incremento de la inflación, es decir, estas tarifas se han incrementado aproximadamente 3.5 veces en este periodo, afectando ostensiblemente la capacidad adquisitiva de los hogares ubicados en el municipio de Santiago de Cali en el estrato res (3), que como se ha argumentado anteriormente representa el mayor número de suscriptores de la empresa. Asimismo afecta la estructura de costos del sector industrial y comercial, y en parte esto explica, la decisión de algunas empresas de relocalizar sus plantas de producción en la zona industrial de Yumbo, teniendo un efecto colateral sobre las finanzas públicas del municipio, ya que como es obvio, estas empresa dejan de pagar sus impuesto en Cali. El incremento en las tarifas del servicio de energía se refleja en los ingresos y utilidades de EMCALI, y permite generar subsidios cruzados al componente de TELCO.

Tabla 6: Variación de la tarifa del servicio de energía en Cali, para el estrato socioeconómico 3 (consumo básico) (2004-2013)

AÑO	TARIFA CONSUMO BÁSICO* (PESOS)	VARIACIÓN TARIFA (%)	INFLACIÓN (%)
2.005	173,65		4,85
2.006	176,93	1,89	4,48
2.007	179,84	1,64	5,69
2.008	238,88	32,83	7,67
2.009	247,22	3,49	2
2.010	288,41	16,66	3,17
2.011	316,20	9,64	3,73
2.012	352,70	11,54	2,44
2.013	329,99	-6,44	1,94
Acumulado		71,26	20,95

*El consumo de subsistencia (básico) definido para poblaciones con una altura inferior a 1,00 MTS es de 173 KW/MES; Para el año 2012, según Cali en cifras, el 30,60% de la población caleña pertenecía al estrato 3 - clase media-baja; Para el año 2012, EMCALI tenía 326,053 suscriptores correspondientes al estrato socioeconómico 3, el segmento más amplio del mercado regulado

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la SSPD (2017)



CAPITULO V: CONCUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

Al iniciar este proyecto de investigación me propuse identificar los efectos de la intervención de la Superintendencia de Servicios Publico Domiciliarios sobre la gestión adelantada al interior de las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP, durante el periodo de intervención (2000-2013), lo cual comprendía identificar el modelo de intervención por parte de la SSPD, sus impactos sobre las finanzas de la empresa, así como las tarifas en los servicios de acueducto, alcantarillado y energía en la ciudad de Santiago de Cali para el estrato socioeconómico tres (3).

En cuanto al modelo de intervención, desde la parte normativa fue la aplicación de lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994, en donde la SSPD, facultada por el Estado Colombiano, tomó posesión de los haberes de la compañía, revoca el nombramiento del Gerente General y destituye a todos los miembros de la Junta Directiva, quitando la potestad del principal (Municipio de Cali) de administrar la compañía, en su lugar, procede a nombrar a un Agente Interventor, el cual queda con todas las facultades que poseen en los estatutos de la compañía tanto la Junta Directiva como el Gerente General, bajo este modelo administrativo se cumplió el objetivo de mantener la prestación de los servicios públicos en el área de influencia de EMCALI y al final del proceso, se devolvió al principal la compañía, por lo que aparentemente estamos ante un resultado exitoso.

No obstante, desde la parta administrativa, en una primera etapa de intervención, no se tuvo continuidad en la dirección y mucho menos en los procesos de formulación de planes de gestión y salvamento de la empresa. Por el contrario, se identificó la falta de continuidad en los agentes interventores, que en promedio



duraron un año, siendo un espacio de tiempo insuficiente para realizar un proceso de planeación estratégica que involucre a todos los actores, lo que resulta vital para la implementación, siendo ésta la fase más compleja, pero, a la vez, la más importante tanto en las políticas públicas, como en las políticas empresariales, porque en ella existen divergencias de actores y racionalidades, es decir, la planeación está, en muchas ocasiones, distante de la ejecución, teniendo entonces como resultado que la gestión empresarial desde la planeación y estrategia, realizada por la SSPD ante EMCALI, fue inercial o adoleció de la misma.

Por otra parte, un elemento que no corrigió el proceso de intervención es lo relacionado con la gobernabilidad y la gobernanza de la empresa, que continúa siendo cooptada por diferentes grupos de interés, que desdibujan con sus prácticas políticas y organizacionales el interés público de la empresa. En este sentido, no es suficiente el “Código de Buen Gobierno”, ya que este es un dispositivo retorico que no conduce a mejorar las practicas organizacionales, por ello, EMCALI debe construir un pacto colectivo donde los actores involucrados se comprometan a gestionar bien la empresa, y construir un diseño institucional que permita blindar a EMCALI de la interferencia de la dirigencia política local y empresarial, que han tenido cooptada la empresa históricamente, teniendo entonces un resultado no satisfactorio en este aspecto, la gestión de intervención de la SSPD.

Respecto a los efectos financieros, la gestión realizada por la SSPD, evidencia un comportamiento inercial, donde no se realizaron inversiones significativas en la modernización de la infraestructura de la empresa. Mientras empresas similares a EMCALI como EPM, ETB, Acueducto de Bogotá y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, presentaron incrementos en su patrimonio, EMCALI al finalizar el periodo de intervención, continuo con un patrimonio similar al momento



de la intervención, pese a que las herramientas jurídicas del proceso de intervención, permitían al agente interventor realizar gestiones financieras para generar recursos para inversión en infraestructura, estas inversiones, nunca se realizaron de forma oportuna, pese a que EMCALI conto con recursos especiales como el Fondo de Capitalización Social, por lo que entonces estamos ante el panorama que el proceso de salvamento de EMCALI, se dedicó exclusivamente desde el punto de vista financiero a la reducción de costos, en especial los de personal, pero no se hizo las inversiones necesarias para mantener la infraestructura necesaria que requiere la ciudad de Cali. Para modificar lo anterior, se requiere que la dirigencia política local, y demás actores involucrados en la administración de la compañía, tomen la decisión estratégica de reinventar y/o reconfigurar la estructura organizacional de EMCALI y su modelo de gestión, con el objetivo de que esta empresa recupere su liderazgo en el suroccidente colombiano y estar preparada para los procesos de conurbación que se viene presentando en la región hace mucho rato.

Con relación a la tarifas, el incremento porcentual desborda (tal como se explicó) la capacidad adquisitiva de las familias caleñas, y esto explica en parte, porque el estrato socioeconómico 3 cada vez se ve más afectado en su nivel de consumo y, por ende, bienestar material. En este sentido, el “*Eslogan*” de que EMCALI es de los Caleños, es más retorico que realidad, ya que con los niveles de cooptación que tiene la empresa, desdibuja su legitimidad y, por el contrario, las familias viven “presas” de las tarifas que se deben pagar mensualmente. De otro lado, se debe tomar una decisión razonable frente a TELCO, que contemple diferentes escenarios en un rango que oscila entre la privatización y la conservación de EMCALI como multi-servicios. Dicha decisión debe ser liderada por el gobierno municipal (Alcalde – Concejo Municipal), la junta directiva de la empresa y la ciudadanía, pensando en el interés común y la continuidad en el desarrollo económico y social de la región.



Por último, cabe señalar que esta investigación no se inscribe en identificar el impacto de la intervención sobre EMCALI, sino en analizar el modelo de intervención de la SSPD, tomando como caso tipo a EMCALI dado que es un ejemplo exitoso, en la medida en que logra “sobrevivir” a este proceso, es decir, consigue conservar su naturaleza jurídica y ser devuelta a su principal que es el municipio de Santiago de Cali. En este sentido, cabe resaltar que el proceso de intervención fue parcialmente positivo en la medida en que logró blindar la empresa y sanearla financieramente, que era lo que le interesaba a la Superintendencia, es decir, cumplir con los compromisos financieros pactados, tanto con la nación como con el sector financiero. Sin desconocer el monopolio natural que tiene la prestación del servicio en agua potable y saneamiento básico, sumado a que no se tomaron las decisiones estratégicas que permitieran posicionar a EMCALI como una de las principales empresas operadores del sector de SPD en Colombia, siendo en este aspecto un tema que la SSPD no atendió, con una repercusión negativa para la empresa y por ende en la economía del Suroccidente Colombiano.



5.2 RECOMENDACIONES

Las dificultades económicas y empresariales que susciten al interior de EMCALI, deberán ser fuente de atención prioritaria del gobierno local y la actual administración de la compañía; primordialmente el rediseño del negocio de la unidad estratégica de telecomunicaciones y la atención a la deuda con la nación, cuyo ente se ha negado a tener mayor flexibilidad con EMCALI, debido a los compromisos de autoridad fiscal que actualmente tiene con organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.

De igual forma, se deberán buscar fórmulas para fortalecer la supuesta independencia de la compañía de su principal, entre las diferentes estrategias podría estar el establecimiento de un gobierno corporativo, el nombramiento del Gerente General a través de un proceso de meritocracia por un periodo fijo, al igual que la integración de la empresa con las fuerzas económicas y sociales de la ciudad entre ellas, la Cámara de Comercio de Cali, El Comité Gremial del Valle, las universidades públicas y privadas de la región, los sindicatos al interior de la compañía, las juntas administradoras locales y juntas de acción comunal, estas dos últimas muy importantes en temas ambientales y de saneamiento básico relacionado con el cuidado y mantenimiento de los canales de aguas lluvias. Estas acciones podrían conjurar las crisis empresariales que por el modelo político, se somete las EICE de carácter local, cuando en las contiendas electorales se da un cambio en la administración de la ciudad y el destino de una empresa como EMCALI recae en el alcalde de turno, olvidándose que este tipo de compañías son del patrimonio de la ciudad y no la caja del gobernante de turno.



BIBLIOGRAFIA

FUENTES PRIMARIAS

- Concejo Municipal de Santiago de Cali (2012). Acuerdo No.335: Por el cual se establece los factores de subsidio y de contribución en los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado y aseo en el municipio de Santiago de Cali para vigencia 2013- 2017.
- Concejo Municipal de Candelaria (2011). Acuerdo No.022: Por el cual se establece los factores de subsidio y de contribución en los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado y aseo en el municipio de Candelaria Valle del Cauca.
- Concejo Municipal de Yumbo (2012). Acuerdo No.025: Por el cual se establece los factores para fijar los recursos necesarios para la asignación en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Yumbo.
- Concejo Municipal de Palmira (2016). Acuerdo No.022: Por medio del cual se establece los porcentajes de los aportes solidarios y los porcentajes de los subsidios a otorgar, para alcanzar el equilibrio entre las contribuciones y los subsidios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo par el año 2017 en el municipio de Palmira.
- Contraloría General de Santiago de Cali. (2008). Informe de intervención de EMCALI EICE E.S.P. a diciembre 31 de 2007. Contraloría General de Santiago de Cali, Dirección técnica ante EMCALI EICE ESP, Cali.
- ----- . (2013). Informe final: Auditoría gubernamental con enfoque integral regular a EMCALI EICE ESP - Vigencia 2012. Cali.
- Constitución Política de Colombia de 1991.



- CRC- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2010). Análisis del Sector de TIC en Colombia: Evolución y Desafíos.
- Entrevistado Nro. 1. (Anónimo) (2017). Entrevista realizada con el autor.
- Entrevistado Nro. 2. (Anónimo) (2017). Entrevista realizada con el autor.
- Entrevistado Nro. 3. (Anónimo) (2017). Entrevista realizada con el autor.
- EMCALI (2017). Datos sobre el personal en el proceso de intervención (2000-2013).
- López, M. Alexander (2017). Entrevista realizada con el autor.
- Pulido, J. Manuel (2018). Entrevista realizada con el autor.
- Senado de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- ----- (2009). Ley 1341 de 2009 Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.
- SIC. (s.f). Objetivos y funciones: Información institucional: Nuestra Entidad: Superintendencia de Industria y Comercio. Recuperado el 15 de Agosto de 2015, de Superintendencia de Industria y Comercio: <http://www.sic.gov.co/drupal/objetivos-y-funciones>
- ----. (2015). Estudio de mercado de Internet fijo y móvil en Colombia. Bogotá D.C: Superintendencia de Industria y Comercio.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (Julio de 2012). Publicaciones: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Recuperado el 15 de Marzo de 2013, de Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: <http://publicaciones.superservicios.gov.co/index.php/categoria/leyes/85-regimen-basico>
- Urbano, Alfredo (2018). Entrevista realizada con el autor.



FUENTES SECUNDARIAS

- Aktouf, O., & Núñez, T. S. (2012). Administración: tradición, revisión y renovación. Universidad Autónoma de Yucatán.
- Aldana, Ana Teresa J y VALLEJO, Azucena. (2010). Telecomunicaciones, Convergencia y Regulación. Revista de Economía Institucional Vol. 12. Vallejo A.
- Álvarez, A. (2014). Venta de ISAGEN el negocio del año (Ensayo de proyecto de grado). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C.
- Arroyave, F. y Giraldo, F. (2009). Reseña histórica y cronológica de la crisis de EMCALI y el comportamiento de los actores. Polo Democrático, Cali.
- Batley, R. (2011). “Asociaciones público – privadas para servicios urbanos”. En: Los retos del gobierno urbano. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor, S.A. Mayo.
- Bernal, C. (2000). Metodología de la investigación para Administración y Economía. Bogotá: Prentice Hall.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional – Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Revista Gestión y Política Pública*, XII (001), pp. 5 – 42.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. Revista de Economía Institucional, 7(13), 245-263.
- BBVA Banca de Inversión. (2009). Proyecto Emcali: Informe Diagnóstico EMCALI E.I.C.E. E.S.P. Bogotá D.C.
- Bruno, J. (2004). Estado, sociedad, políticas públicas. Chile: LOM Ediciones.



- Caballero, S. A., Cruz, K. y Todaro, Z. R. (2016). Obligatoriedad del recurso de reposición en servicios públicos domiciliarios. *Justicia Juris*, 12(1), 65-77.
- Camacho A., M. G. (2006). La encrucijada de los servicios públicos en Cali (1961 – 2004). Santiago de Cali: Secretaría de Cultura y Turismo del Valle del Cauca.
- Caicedo, H. (2005). La eficiencia de las organizaciones públicas en el marco de la Ley 142 de 1994, el caso de las Empresas Municipales de Cali – EMCALI E.I.C.E (Tesis Maestría). Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Carracedo, J. R. (1990). Paradigmas de la política: del Estado justo al Estado legítimo: Platón, Marx, Rawls, Nozick. Barcelona: Anthropos.
- Crozier, M. (1969). El fenómeno burocrático. Argentina: Amorrortu.
- Delgado, W. y Jiménez, N. (2008). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. *Pensamiento y Gestión*, 25, 178-213.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali -DAPM. (2007). Cali en cifras. Cali: Alcaldía de Cali.
- _____. (2010). Cali en cifras. Cali: Alcaldía de Cali.
- _____. (2014). Cali en cifras. Cali: Alcaldía de Cali.
- Departamento Nacional de Planeación (2000). Documento Conpes 3072 del 2000 (Agenda de Conectividad).
- Dromi, J. R. (1991). Reforma del Estado y privatizaciones. Buenos Aires: Astrea.
- EMCALI (2007). Plan estratégico corporativo 2008 – 2012. Cali.
- Evans, P. (2007). Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Bogotá: ILSA.
- Evans, M. y Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Revista Gestión y Política Pública*, VIII (2), 201 – 246.



- Fisk Milton. Bienes Públicos y Justicia Radical. Una moralidad política para resistencia solidaria. Programa editorial Universidad del Valle. 2004
- Galetovicy, A. (2003). Integración vertical en el sector eléctrico: una guía para el usuario.
- García, M. (1974). Burocracia y tecnocracia. Madrid: Alianza.
- Gutiérrez, J. A. y Varela, E. (2013). Estructura de prestación de los servicios públicos domiciliarios (SPD) de energía eléctrica en Bogotá y la Costa Atlántica. Finanzas y Política Económica, 5(2), 115-140.
- Helmsing, A. H. J. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. Revista Eure (XXV) 75, 5–39.
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En: El estudio de las políticas públicas. 3a ed. Pp. 79-104. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H.; Dror, Y., Garson, D. y Torgerson, D. (2009). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- López Maya, Alexander. (2013). El control político y el control fiscal: Puntos de encuentro. Presentación Power Point, Cali.
- Martínez, Carazo, C. Método de Estudio de Caso: Estrategia Metodológica de Investigación Científica. En: Revista Pensamiento & Gestión No. 20. Barranquilla: Universidad del Norte. 2006. Disponible en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf
- Matias, S. R. (2015). La regulación económica de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Diálogos de Saberes, (42), 63-78.
- _____ (2013). La teoría del servicio público y las telecomunicaciones. Revista Diálogo de Saberes (38), 43-62.
- Mendoza, J. F. (2010). Estimación de la demanda de energía eléctrica de la empresa Electricaribe S.A. de la ciudad de santa marta, durante el periodo comprendido entre 1998-2006 (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.



- Moe, R. (1999). Explorando los límites de la privatización. En: J. Shafritz y A. Hyde (comp). Clásicos de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moncayo J., É. (2007). Hacia la cobertura universal: cobertura y convergencia de servicios públicos en Colombia 1938 – 2005. Bogotá: SSPD.
- Montaña P., A. (2008). El concepto de servicio público en el derecho administrativo. 2ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ochoa, H. y Collazos, J. A. (2006). Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas: El caso de Colombia. Esic market, 253-292.
- Prats, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Polanyi, M. The Tacit Dimension. Primera publicación Doubleday & Co, 1966. Reimpreso por Peter Smith, Gloucester, Mass, 1983. Chapter 1: "Tacit Knowing".
- Rabotnikof, N. (2005). En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojas L. Andrea, (2015) Gobierno Corporativo en las empresas de propiedad del Estado. Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA Tesis de Maestría en Finanzas Corporativas Bogotá
- Rojas R. Erney (2014), la toma de posesión de las Empresas Públicas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Estudio del Caso: Empresa Municipales de Cali–EMCALI- EICE-ESP. Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Universidad del Valle, Cali.
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.



- Schvarstein, L. (2003). La inteligencia social de las organizaciones: desarrollando las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la responsabilidad social. Barcelona: Paidós.
- Sennett, R. (2002). El Declive del Hombre Público. Barcelona: Península
- Sindicato de Trabajadores de la Empresas Municipales de Cali Sintraemcali. (2013). EMCALI EICE ESP pública y multiservicios fundamental para garantizar el desarrollo económica y social de la región. Cali: Sintraemcali.
- ----- (2015). Información financiera EMCALI. Cali: Sintraemcali.
- Stiglitz, J. (2010). Regulación y fallas. Revista economía institucional. 12 (23), 13-28.
- ----- (1999). La economía del sector público. 3ª edición. Madrid: Antoni Bosch.
- Tabarquino, R. A. (2011a). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia de la política pública y la regulación. En: Enciclopedia virtual eumed.net. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2011c/997/indice.htm>.
- Tabarquino, R. A., Restrepo, D. F., Martínez, A., Delgado, W. y Valderrutén, A. F. (2011b). Contexto institucional, estado del arte y panorama del ordenamiento territorial y los Servicios Públicos Domiciliarios y las Tic's en el Municipio de Santiago de Cali y su área metropolitana. Asesoría en el campo de los Servicios Públicos, para la revisión y ajuste del POT de Santiago de Cali. Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle.
- Tafur T. Lilia (2013). Análisis de la implementación de políticas públicas pensionales en el marco de los principios de progresividad y sostenibilidad financiera. estudio de Caso: Empresas Municipales de Cali - EMCALI EICE ESP en el período 1999 – 2010. Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Universidad del Valle, Cali



- Uribe Botero, E. (2005). Evolución del servicio de telecomunicaciones durante la última década. Bogotá D.C.: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, Universidad de los Andes. Colombia.
- Varela Barrios, E. (2015b). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales. 41, (123).
- ----- (2008). Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.
- _____ (2005a). La mercantilización de lo público – Ensayos sobre Gestión y Políticas Públicas. 1ª Edición. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- _____ (2005b). Desafíos del interés público: identidades y diferencias entre lo público y lo privado. 2a ed. ampliada y mejorada. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Varela Barrios, E., Tabarquino, R. A., Delgado, W., & Martínez, Á. M. (2009). Los servicios públicos en el municipio de Santiago de Cali: Condicionantes y catalizadores de su desarrollo urbano. En J. E. Medina, Á. Pío Gómez, & I. C. Gutiérrez, Cali 500 años. Visión 2036 - Diagnóstico Estratégico (págs. 67-114). Cali: Alcaldía de Santiago de Cali-Universidad del Valle.
- Varela Barrios, E., Delgado Moreno, W., & Valderrutén Castro, A. F. (2015). Los retos de las políticas públicas de provisión de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia - Universalidad en el acceso y equidad como principios constitucionales Versus las asimetrías de poder e información y la captura. Propuesta de investigación - Convocatoria Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle, Universidad del



Valle, Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas - Facultad de Ciencias de la Administración, Cali.

- Vásquez, E. (2001). Historia de Cali en el siglo 20. Sociedad, economía, cultura y espacio. Cali: Artes.
- Velásquez, A., & Jiménez, N. (2004). La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: inundaciones en Cali, la CVC y el fenómeno ENSO. Seminario Internacional Ambiental, CVC, 50.
- Vélez, L. Guillermo (2013). Evolución de las empresas de Agua y Saneamiento de Medellín y Cali en Colombia, BID.

Anexo 1: Agentes Interventores designados por la SSPD, para la intervención de EMCALI

AGENTES ESPECIALES DESIGNADOS POR LA SSPD PARA EMCALI 2000-2013				
ITEM	NOMBRE	No. RESOLUCIÓN	PERIODO	TIEMPO EN EL CARGO
1	Blanca Doris García Giraldo	002536 del 03 abril de 2000	04/04/2000 - 24/07/2000	3 meses
2	Javier Alfonso López Rojas	005769 del 25 de Julio de 2000	25/07/2000 - 09/05/2001	10 meses
3	Juan Manuel Pulido Mosquera	003715 del 10 de mayo de 2001	10/05/2001 - 23/12/2001	7 meses
4	Oscar Halim Reveiz Fernández	015812 del 24 de diciembre de 2001	24/12/2001 - 16/01/2002	2 meses
5	Rodrigo Caicedo Montalvo	001399 del 17 de enero de 2002	17/01/2002 - 07/10/2002	10 meses
6	Carlos Alfonso Potes Victoria	0012736 del 08 de octubre de 2002	08/10/2002 - 14/08/2006	46 meses
7	Lourdes Salamanca Carrillo	0030085 del 15 de agosto de 2006	15/08/2006 - 11/09/2006	1 mes
8	Eduardo José Victoria Ruiz	0033915 del 12 de septiembre de 2006	12/09/2006 - 27/07/2008	22 meses
9	Susana Correa Borrero	0022965 del 28 de julio de 2008	28/07/2008 - 19/10/2010	27 meses
10	Gloria Lucía Escalante	0039165 del 20 de octubre de 2010	20/10/2010 - 08/12/2010	2 meses
11	Ingrid Ospina Realpe	0047655 del 9 de diciembre de 2010	09/12/2010 - 14/07/2011	7 meses
12	Ramiro Tafur Reyes	0019385 del 15 de julio de 2011	15/07/2011 - 25/06/2013	23 meses

Fuente: Elaboración propia, a partir de información suministrada por la Secretaría General de EMCALI 2016.



Anexo 2

Instrumento de preguntas y respuestas de las entrevistas realizadas.

ENTREVISTA No. 1

EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: Anónimo No. 1.

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, marzo 22 de 2017.

- **¿Cuáles fueron los elementos causales que condujeron a la intervención de Emcali por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?**

Adolfo Devia, lo primero que te quisiera decir es lo siguiente, gracias por tenerme en cuenta en tu investigación, porque cuando a uno lo entrevistan sobre un tema, le están realizando un reconocimiento implícito, relacionado con el conocimiento que uno tiene sobre la temática. Paso comentarte el conocimiento y la percepción que tengo sobre tu pregunta, las causas que condujeron a la intervención de la empresa por parte de este organismo regulador son bastante conocidas por sectores de la opinión pública y difundidas por la academia en diferentes estudios que he tenido la oportunidad de revisar e incluso por informes de gestión de los organismos de control y los medios de comunicación, los actores responsables de la crisis de la empresa son los políticos de esta ciudad, que siempre han visto a Emcali, como un fortín, no solo político, en el sentido de tener un carrusel burocrático sino de apoderarse de la contratación, que es donde se presentan los escándalos más connotados de corrupción, tu como estudiante de una Maestría en Políticas Públicas debes saber y conocer que los concejos municipales cumplen funciones de cogobierno y ellos como corporación, junto con los alcaldes de la época, sectores empresariales, gremiales, asociaciones de ingenieros, siempre han tenido capturada la contratación, porque Emcali como muchas otras instituciones, incluidas las universidades, compran de todo, papelería, carros, volquetas, tuberías, equipos de oficina, cableado, y demás bienes y servicios que requiere una organización como Emcali para poder operar, junto a grandes obras de infraestructura, como la PTAR, que en su momento fue concordante con la



política ambiental en Colombia, donde a las entidades territoriales se les obliga a construir infraestructuras orientadas al saneamiento básico, y a la descontaminación de las fuentes hídricas, esto de la PTAR fue un gran negociado, algo similar pasó con las térmicas, tú debes recordar que el famoso apagón del gobierno de Gaviria Trujillo casi que obligó posteriormente a todas las empresas de servicios públicos de la época, se metieran en proyectos, que por supuesto son negocios de térmicas, como medida preventiva a un futuro apagón. Los municipios históricamente, le han debido recursos a las empresas de servicios públicos, y el municipio de Cali, le debía en ese entonces a la empresa, algo así si la memoria no me traiciona, más de doscientos mil millones de pesos, sumado a las prebendas que tienen los trabajadores, estos y otros factores Adolfo, son los que considero que condujeron a la crisis de la empresa y su posterior intervención. **¿No tiene nada más que agregar?** Por el momento no, ojalá que me extienda en las otras preguntas.

- **¿Qué función ha cumplido Emcali en la historia del municipio de Santiago de Cali?**

Te digo, considero que una empresa como Emcali ha incidido significativamente en la historia de Cali, en términos del estilo de vida de los habitantes del municipio, es decir, el hecho de que Cali haya contado desde los años 1930 con la prestación de servicios públicos domiciliarios, ha permitido que los esfuerzos de los dirigentes, motivados por las exigencias de los mismos ciudadanos, se enfaticen en avanzar hacia la construcción de proyectos de que han visibilizado a la ciudad a nivel nacional, al punto de ser reconocida como una de las cuatro ciudades principales del país. Para ilustrar mi punto, la ciudad se ha permitido la consolidación de diferentes servicios (Salud, educación, financiero, entre otros), los cuales se han vuelto importantes para la región como tal, por poner un ejemplo, Cali es un referente para servicios de salud, si una persona no puede ser atendida en el Chocó, Nariño o el mismo Cuaca, es remitida a la ciudad, lo mismo sucede con las universidades, entre otros. Lo que quiero decir, al ser una ciudad sin notorios inconvenientes de servicios públicos, es atractiva para el sector empresarial, generándose así un ambiente de desarrollo que atrae personas de otros departamentos, lo que la ha obligado a crecer hacia su metropolitana en los últimos años. Y así, se podrían nombrar muchos otros aspectos.



- **Desde su conocimiento de Emcali y su experticia en el sector de los SPD ¿cuál de las Unidades Estratégicas de Negocio (UEN) es la más rentable en la actualidad y por qué?**

Las Unidades de Negocio de Energía y Telecomunicaciones, que se denomina hoy TELCO, entre ellas la más rentable es la de acueducto, como el servicio está centralizado, lo cual no ha permitido que nuevos inversionistas se integren y aporten recursos significativos para la modernización de la infraestructura, lo que significa un gran problema de EMCALI es que hay una obsolescencia en su infraestructura, especialmente en acueducto y alcantarillado, así como en energía, a pesar de que en este sector el cambio técnico es marginal, EMCALI ha apostado a realizar inversiones en la unidad de TELCO, pero energía tiene un rezago de infraestructura y acueducto y alcantarillado ni se diga, el 80% de la red de acueducto son de asbesto – cemento, un material que tiene entre 40 y 50 años de instalado, cuya vida útil es de 20 a 25 años, perdiendo su vida útil. Qué más te diré... Este rezago en la infraestructura genera condiciones de riesgo para la ciudad, ya que en un escenario pesimista como un sismo, la ciudad se vería abocada a la fragmentación o pérdida de su infraestructura básica, afectando la calidad de vida y competitividad del territorio. La competencia de la modernización de la infraestructura, en mi criterio, no solo es responsabilidad de EMCALI, sino también del Municipio como propietario principal de la empresa, ya que esta ha sido determinante en el proceso de expansión y crecimiento de la ciudad, el problema es que EMCALI en el momento no tiene la capacidad financiera para modernizar la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la ciudad, la cual la pone en altas condiciones de vulnerabilidad, (el cual se percibe en los cortes interrumpidos del servicio, cuando la bocatoma de Puerto Mallarino se llena de lodo y palizadas).

- **¿Cómo la burocracia afecta los procesos administrativos y operacionales en Emcali?**

¡Esa pregunta! También lo afectan a usted Adolfo, Las burocracias han llegado a tal punto en Emcali, que en la actualidad existe una relación “70-30”, donde el 70% de los trabajadores están asignado a la parte administrativa y el 30% restante a la parte operativa, por supuesto la relación debería ser contraria, ya que el objetivo misional de la empresa es prestar los servicios de acueducto y alcantarillado, energía y telecomunicaciones, por ello los procesos administrativos y operacionales en EMCALI son supremamente lentos y paquidérmicos, producto de lo centralizado que son las compras de insumos necesarios para que los diferentes procesos funcionen óptimamente y por supuesto que las compras de las Unidades Estratégicas de Negocio, este grado de centralización es característico, en mi entender, de organizaciones piramidales y burocráticas, donde el poder está concentrado en la cúpula organizacional y es esta la que toma no solamente las



decisiones estratégicas de la empresa, sino las operacionales, considero que la empresa debe tomar decisiones y cartas en este asunto, direccionadas a descentralizar la contratación y las compras, ya que hay procesos administrativos y operacionales que requieren eficacia en las respuestas técnicas ejemplo, una reparación que se tenga que hacer en el servicio de acueducto y alcantarillado, o energía, no puede esperar 30 o 45 días que es lo que se demoran en promedio las compras en EMCALI, para reparar los daños que afectan no solo la calidad del servicio sino la imagen corporativa de la empresa, igual sucede con telecomunicaciones y con las demás unidades de negocio, entonces, la respuesta a los daños que reporta la comunidad son tan lentos y paquidérmicos, lo que hace que pierda clientes, esto afecta la imagen y el reconocimiento de la marca que tiene EMCALI en el mercado y la solidaridad de la ciudadanía con la empresa, de ahí que abundan los PQR y la insatisfacción del cliente, a los cuales no se da respuesta eficiente (generando sobre costos operacionales y laborales).

- **¿Cuál es su apreciación respecto a la competitividad de la empresa?**

Yo considero que Emcali, es una empresa que hace mucho rato ha venido perdiendo clientes que son el pilar de cualquier negocio que quiera generar utilidades, incluso esta premisa debe operar para las empresas y entidades públicas del Estado, así los defensores del estatismo y críticos del modelo neoliberal, se rasguen las vestiduras. Las empresas y las entidades públicas, no están diseñadas para generar y acumular pérdidas, pueda que sus utilidades no necesariamente sean económicas, pueden ser sociales, pero ese cuento del que papá Estado debe estar subsidiándolo todo, considero que no es una política sana. La pérdida de competitividad de Emcali, en mi conocimiento se relaciona por una parte, por malas decisiones internas, tomadas por los gerentes y alcaldes de la municipalidad y las prebendas que tienen los trabajadores en la empresa, que hacen que esta no sea competitiva, a pesar del monopolio que tiene sobre la prestación de algunos servicios.

- **Desde su conocimiento de Emcali ¿cuáles considera usted son las principales consecuencias de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la empresa?**

En mi opinión, la intervención de la SSPD a Emcali, generó varios efectos: primero, logró que la empresa no fuera destrozada en sus activos, ni financieramente por los acreedores, entre ellos el sistema financiero y demás



proveedores de la compañía, recuerde Adolfo, que en el momento de la intervención la empresa venía con una serie de incumplimientos relacionados con los pagos a los proveedores, por ello considero que uno de los logros importantes de la gestión que realizó el gobierno nacional por medio de la superintendencia tiene que ver con esta especie de seguro a la empresa, que entre otras cosas, le permitió seguir prestando los servicios y operando en la ciudad.

Segundo, ponerle freno al cogobierno que siempre ha realizado sobre la empresa los políticos locales junto con el Concejo Municipal, esos como los dos aspectos, en mi criterio, los más importantes, sin embargo, el estar cambiando gerentes repetitivamente obstaculizó la implementación de la planeación estratégica de la empresa y así, ninguna organización empresarial sale adelante. Igualmente, las prácticas de corruptela y negociados fueron transferidas a Bogotá y al gobierno nacional. **Argumento y una crítica muy fuerte la suya.** Sí, por eso es mejor aparecer como anónimo en tu investigación, eso es lo que considero que la corrupción está enquistada en los diferentes niveles de gobierno en Colombia.

ENTREVISTA No. 2

EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: Anónimo No. 2.

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, marzo 29 de 2017.

- **¿Cuáles fueron los elementos causales que condujeron a la intervención de Emcali por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?**

Te voy a responder desde la información que en su momento circuló por los medios de comunicación, al respecto se conocieron unos aspectos problemáticos que trajeron como consecuencia la intervención. Adolfo, como es de tu conocimiento, el primer factor que “desangró” y de cierta manera sigue haciéndolo, es el que podría denominarse injerencia política del Concejo Municipal sobre la empresa, el cual actúa basado en intereses propios camuflado con un discurso orientado hacia el interés público, este escenario han sucedido una cantidad de prácticas de corrupción que el ciudadano del común ni se imagina. Recordemos el caso de la PTAR y Termoemcali, pues son hechos que fortalecieron las razones para el proceso de intervención, en otras palabras fueron proyectos que tenían la



complacencia de la coyuntura nacional, la cual fue aprovechada para dar origen a tales negociados en términos de su contratación.

- **Desde su perspectiva ¿qué factores inciden en las pérdidas de la UEN de Acueducto y Alcantarillado de Emcali?**

Claro que sí, hay factores, las pérdidas técnicas ya sea por conexiones fraudulentas, tanto del sector industrial, comercial y residencial, así como por la débil respuesta de la empresa a las demandas que realizan los ciudadanos frente a esta problemática, por ello Emcali en su UEN de Acueducto y Alcantarillado, debe asumir la responsabilidad del Municipio para cubrir más del 30% de las pérdidas en Agua tratada debido al suministro del servicio a los asentamientos informales, sin que se avance en un acuerdo con los Entidades Territoriales para recuperación de pérdidas y control de fraudes, así como realizar inversiones planificadas en la infraestructura que permitan la normalización del servicio, la demora en los pagos y subsidios de los entes territoriales a las empresas de servicios públicos domiciliarios es uno de los factores que pone a las empresas en aprietos financieros, sobre esto existen estudios de estas problemáticas en varias empresas a nivel nacional. Sino que no usamos esa información.

- **¿Cuál es la incidencia de las convenciones colectivas de trabajo en la competitividad de Emcali?**

Tiene mucha incidencia, Emcali, como muchas otras empresas fueron creadas a partir de la segunda mitad del siglo XX, esto fue muy importante porque permitió y apalancó el surgimiento y consolidación de lo que algunos académicos y tratadistas políticos, entre ellos recuerdo a Alfonso López Michelsen, la modernización económica del país, donde las empresas ofrecían garantías laborales a sus trabajadores, permitiéndoles prebendas que se reflejaban en la calidad de vida, no solo del trabajador sino de sus familias, en las Empresas Municipales de Cali, se ha presentado un proceso gradual de envejecimiento del personal operativo, sumado a que muchos de los trabajadores se ven afectados por enfermedades laborales, propias del desempeño de sus funciones, que entre otras cosas implican alto riesgo, he observado que en muchas ocasiones, cuando las cuadrillas de los trabajadores de EMCALI llegan a reparar los daños de acueducto, energía eléctrica o teléfonos, normalmente de una cuadrilla o equipo de trabajo, de cinco personas, laboran con eficacia dos o tres trabajadores, y los demás se quedan en lo que coloquialmente se denomina “mamadera de gallo”, por supuesto que esto afecta la productividad y deteriora la imagen que la ciudadanía caleña tiene de la empresa, afectando la estructura de costos y un intangible que es la imagen corporativa de la empresa, considerando a sus trabajadores como unos holgazanes, perezosos, esta problemática del personal,



se debe corregir sea por medio de estrategias articuladas a planes de retiros voluntarios, que permita indemnizar a los trabajadores y modernizar por parte de la empresa el capital humano, frente a esta alternativa, recuerdo que la primera y segunda toma de Sintraemcali a la empresa tenía como fondo los planes de retiro voluntario, estas tomas fueron muy sonadas en su momento en los medios de comunicación y la ciudadanía caleña le brindó a la organización sindical un respaldo ciudadano significativo, por ello un ex sindicalista, hoy congresista, Alexander López, catapultó esta dinámica en términos políticos, y mire donde lo tenemos, la empresa privada y concretamente la competencia de EMCALI (Claro, Movistar, etc.) operan con una lógica diferente, y con una estructura salarial distante a los empleados públicos y oficiales, e incluso los contratistas de la empresa por esta razón, entre otras, las empresas privadas son más eficientes y probablemente generan más utilidad, el envejecimiento del personal, específicamente el operativo, disminuye la productividad y competitividad de EMCALI, ya que dichas labores requieren fuerza laboral, vigorosa, joven, y con formación técnica que le permita a la empresa responder con eficacia, a las solicitudes de reparación y daños que presenta la infraestructura y reclaman los ciudadanos – suscriptores estos creo que no se han retirado de la empresa porque en Acueducto y Alcantarillado esta tiene monopolio y en otros servicios técnicamente no se puede, sumado a que las familias caleñas, probablemente las más tradicionales, sentimos reconocimiento y simpatía por Empresas Municipales de Cali.

- **Desde su experticia ¿cuáles considera usted que son las principales características de la cultura organizacional de Emcali?**

Adolfo, la cultura organizacional es uno de los factores determinantes de cualquier empresa y una de las variables sobre las cuales la academia investiga, concretamente las facultades de administración, investiga permanentemente, en relación con las costumbres y tradiciones que se ejercen en una empresa, o lo en el derecho se denomina “derecho consuetudinario”, mira, las costumbres y las prácticas laborales de los funcionarios y trabajadores de Emcali, son propias del funcionariado público, disculpa que en mis argumentos sea tan crítico con los burócratas. Emcali es una empresa que sus empleados están acostumbrados a realizar el mínimo esfuerzo, amparados en los blindajes que generan las convenciones colectivas de trabajo, por eso la innovación es un elemento sustancial de la competitividad empresarial, en esta empresa no se aplica porque tienen un mercado cativo, y bien se aplica el viejo adagio que lo público, en la medida que es de todos, no es de nadie. Y por eso, los políticos, incluido los funcionarios, sienten poco sentido de pertenencia con la empresa, a pesar de que son unos privilegiados en el mercado laboral que se caracteriza por la subcontratación, contratos de prestación de servicios, incluso Adolfo, muchas empresas hoy en día están contratando a su personal por días, esto es infame ya



que juega con las condiciones básicas de subsistencia de las familias colombianas, y la inestabilidad que tienen trabajadores y trabajadoras.

- **Desde su conocimiento de Emcali ¿cuáles considera usted son las principales consecuencias de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la empresa?**

Devia, recuerda que la Superintendencia gobernó a la empresa durante trece años, y solo a finales el 2013 fue devuelta al Municipio. Durante este periodo, la SSPD designó de manera intermitente los gerentes de intervención, situación que ocasionada la ruptura en diferentes aspectos, durante el proceso de intervención, es preciso recordar que el superintendente era designado directo de la presidencia, que pasó por dos líneas diferentes, primero por Álvaro Uribe Vélez y en un segundo momento por Juan Manuel Santos Calderón. Otro aspecto que se puede resaltar como consecuencia de este proceso es la regulación de la incidencia directa que ejercía el Consejo del Municipio sobre el direccionamiento de Emcali. Finalmente el proceso de intervención propició que la empresa estuviese protegida, durante ese mismo periodo, del obligatorio cumplimiento de sus pasivos financieros.

- **Doctor, estos factores son importantes, pero ¿qué tiene usted por argumentar sobre los asuntos relacionados con los trabajadores que fueron despedidos en lo que se denominó la tercera toma de Emcali?**

Adolfo, recuerdo que los sindicatos y concretamente Sintraemcali salió mal librado políticamente hablando, de esta directriz política, de proteger los trabajadores a pesar de que se logró demostrar que en ese episodio que tú mencionas, estaban saboteando y dañando infraestructuras físicas básicas para que la empresa pueda prestar los servicios, estos vejámenes en una empresa privada, conducen automáticamente al despido sin ningún tipo de reclamo ni indemnización. Pero recuerda que en Emcali sucedió todo lo contrario, al punto que dichos trabajadores, aproximadamente 60, fueron reincorporados posteriormente por fallos de la corte constitucional y todo el trabajo político que realizó no solo el sindicato, sino Alexander López como congresista. Estas decisiones nos costaron a los caleños la “bobadita” de aproximadamente veinte mil millones de pesos, de tener que reintegrar con derechos a salarios retroactivos, primas y demás derechos convencionales a todos estos trabajadores ineficientes. Esas cosas deben cambiar para mejorar la imagen de Emcali y estabilidad en el mercado.
Gracias por su colaboración.

ENTREVISTA No. 3



EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: Anónimo No. 3.

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, abril 11 de 2017.

- **¿Cuáles fueron los elementos causales que condujeron a la intervención de Emcali por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?**

Las principales causas tienen que ver con, principalmente la corrupción de los Alcaldes y Concejales de la época, que han gobernado en conjunto a la empresa, así nombren un gerente. Otro elemento importante a resaltar, es que esta empresa poco se ha adaptado al marco regulatorio de los servicios públicos en Colombia. Tú debes de conocer que la Constitución de 1991, marca las directrices generales y que posteriormente son desarrolladas por la Ley 142 y 143 de 1994. Emcali siempre se ha mostrado renuente a implementar los designios de este marco normativo que señala que las empresas deben de ser muy competitivas para poder sobrevivir en el mercado.

- **¿Qué papel debe cumplir Emcali en los procesos de expansión territorial que viene experimentando la ciudad en las últimas dos décadas?**

Mira Adolfo, considero que la planificación de la ciudad y por supuesto de los servicios públicos domiciliarios que son infraestructuras básicas que cualquier ciudad que se considere moderna debe tener, por ello esta labor debe ser competencia de lo que en Colombia se denomina departamentos u oficinas de planificación, donde el municipio de Santiago de Cali, desafortunadamente no cuenta con planes maestros de servicios públicos, que orienten las decisiones políticas y urbanas de expansión y redensificación del Municipio y su Área Metropolitana, dichos planes maestros le permitiría tener una hoja de ruta de mediano y largo plazo a la ciudad, que oriente las decisiones importantes a las cuales debe focalizar sus energías y capacidades institucionales los gobernantes territoriales, entre ellos los alcaldes, en tal sentido, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, debería asumir esta decisión política y estratégica, con el concurso obviamente de Empresas Municipales de Cali, porque la responsabilidad de la prestación de los servicios es del Municipio según la Constitución política de 1999 y la ley 142 de 1994, son de los entes territoriales, EMCALI y sus diferentes unidades estratégicas de negocio por supuesto que cuenta con planes maestros que son de la empresa pero no de la ciudad y esta realidad que es tan obvia



deben comprenderla los gobernantes territoriales y sus equipos de gobierno, específicamente los funcionarios encargados de la planificación de la ciudad, la ciudad no puede depender de los lineamientos estratégicos de EMCALI, así esta empresa sea pública, porque la Ley 142 de 1994 es muy clara en este aspecto, las empresas así sean públicas, primero no pueden recibir subsidios del Estado que implique asumir sus déficit financieros y deben competir bajo las mismas reglas de juego en el mercado, ya que dada sus problemáticas financiera, y de capacidad de inversión no le permite realizar inversiones significativas en infraestructura, siempre va a actuar reactivamente, tengo entendido que los recursos de la deuda de Emcali con la nación, que la forma de devolución de la empresa a la nación fue acordada bajo la segunda administración de Rodrigo Guerrero, tengo entendido que estos recursos ascienden a la suma de 120mil millones de pesos anuales, y que la nación se comprometió a devolvérselos a la municipalidad y a la empresa para realizar inversión en infraestructura.

- **¿Por qué la UEN de Telecomunicaciones de Emcali ha perdido competitividad? Y desde su conocimiento ¿cuáles serían las posibles soluciones?**

La pérdida de competitividad que se ve reflejada en los clientes, no solo afecta a Emcali, sino a otras empresas públicas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones, porque como es sabido Adolfo, las empresas multinacionales de este sector pueden y tienen la capacidad de expandirse en el mercado, no solamente nacional sino internacional y por ello ofrecer servicios empaquetados a bajos precios, lo que permite en un horizonte de mediano plazo, obtener economías de escala, este es un factor externo que incide notoriamente en el deterioro y pérdida de competitividad del componente de telecomunicaciones (TELCO) de EMCALI es ostensible, su marchitamiento ha conducido no solo a su deterioro financiero y exceso de capacidad instalada tecnológica, sino que también está afectando las finanzas de la empresa y sus sustentabilidad económica y operacional, en este problema, en parte es causante los sindicatos de la empresa, que no reconocen una realidad tecnológica y económica, y en aras de defender sus prebendas patrimoniales están colocándole palos a la rueda frente a las decisiones que debe tomar no solo la gerencia, sino su principal, el Alcalde frente a esa problemática, esto se debe a que este componente, opera en un mercado sumamente competitivo, donde el competir con las transnacionales del sector es supremamente complejo (y capturan clientes a nivel transnacional, y donde los salarios que le pagan a los trabajadores probablemente son inferiores a los que pagan los operadores públicos en el sector de los servicios públicos domiciliarios, por esto hay que limitar las prebendas que tienen los trabajadores de estas empresas y ponerle freno a las acciones sindicales, que entre otras cosas, en parte son los que quiebran las empresas y ponen en dificultades económicas otro tipo de instituciones públicas, entre ellas los hospitales, las universidades públicas,

etcétera, estas multinacionales dada su capacidad financiera y tecnológica, tienen un número significativo de clientes no solo en Colombia, sino en América Latina, e incluso en el resto del mundo, lo que les permite economías de escala en los precios, sumado a que estas multinacionales tienen unas políticas de mercadeo supremamente agresivas, capturando y penetrando los diferentes segmentos del mercado, lo que no pasa en las empresas públicas, por ello considero que, una salida viable y razonable para este componente de telecomunicaciones de EMCALI, sería un consenso político entre los principales actores involucrados en la empresa, que permitieran la puesta en marcha de alianzas estratégicas, público – público, o público – privado, esta es una estrategia que la están utilizando no solamente en Colombia, sino a nivel internacional, que permitieran inyectarle capital y hacer una reingeniería en su modelo de gestión, donde los sindicatos tengan menor nivel de incidencia, otro escenario sería escindir este componente, esta lógica deben de comprenderla los trabajadores y sus organizaciones que los representa, ya que ningún inversionista compraría un activo organizacional con semejante pasivo pensional, no obstante eso implicaría que el corporativo de EMCALI asumiera el pasivo pensional de aproximadamente 550 trabajadores de este componente, y cualquier otro que la empresa en un futuro pretenda vender, por supuesto, en tiempos neoliberales, ningún inversionista privado va comprar un activo, con esta carga prestacional tan alta, decisión estratégica que debe tomar la dirigencia política local y la gerencia de la empresa, y por supuesto las organizaciones sindicales de EMCALI, que entre otras cosas han logrado, tengo entendido, tres o cuatro primas extralegales para los trabajadores, anualmente, aparte de las prebendas que tienen relacionadas con el pago de estudio de los trabajadores y sus núcleos familiares, estas prebendas similares las tenían empresas como Telecom, las universidades públicas, Ecopetrol y si tu observas Adolfo, muchas de ellas han sido privatizadas.

- **Desde su conocimiento de Emcali ¿cuáles considera usted son las principales consecuencias de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la empresa?**

Adolfo, la consecuencia que tengo más presente es la decisión que se tomó en la intervención en torno al acuerdo “todos ponen” implicó que diferentes actores se dieran sus pretensiones individuales y gremiales y corporativas en beneficio de la empresa, recuerdo que el sector financiero, los trabajadores, el gobierno nacional, el gobierno local y demás actores que de una u otra forma habían sido causantes de la crisis de la empresa cedieran en sus apetitos financieros. Adolfo, este pacto fue importante porque comprometió a múltiples actores en un logro objetivo colectivo, como es el de superar la crisis de la empresa, esta acción de gestión hay que agradecerle y darle los méritos a la Superintendencia, permitiendo colocar la casa en orden y que los sindicatos renegociaran con la empresa las



convenciones colectivas de trabajo, a pesar, de lo tendencial de la gestión realizada durante trece años, que no permitió que la empresa mirara hacia afuera y fuera consciente de las bondades que se pueden explotar en un mercado tan amplio como es el de los servicios públicos, y en la región del Valle de Cauca.

Gracias por su colaboración.

ENTREVISTA No. 4

EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: Alexander López Maya, Senador de la República.

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, mayo 2 de 2017.

- **Como ex trabajador y líder sindical de Emcali ¿cuáles fueron los elementos causales que condujeron a la intervención de Emcali por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?**

Devia, tu que eres un trabajador relativamente nuevo y lideras una organización sindical que no tiene tanto peso en las dinámicas de la empresa, te darás cuenta que las decisiones que se tomaron después de la expedición de la constitución de 1991 y la Ley 142 y 143 de 1994, por parte de la primera administración de Rodrigo Guerrero, Mauricio Guzmán y Ricardo Cobo, relacionadas con la PTAR, Termoemcali, Termopacífico, y algunas otras, condujeron a que la empresa empezara a experimentar síntomas de problemáticas financieras, por ello es importante conocer no solo la historia de la empresa, sino la dinámica política de la ciudad, si uno revisa la historia de Empresas Municipales de Cali, se da cuenta que hasta mediados de la década de 1990, EMCALI fue una organización pujante y determinante para el desarrollo y crecimiento urbano de la ciudad, así como para las finanzas públicas del municipio. Pero a partir de la expedición de la ley 142 y 143 de 1994, la empresa empezó a presentar problemas de adaptación a este marco regulatorio, reflejándose en la crisis financiera y casi que operativa que experimento finalizando la década de 1990, y que por tanto, fue causal de la intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, este proceso reseñado ampliamente por los organismos de control, la academia y los medios de comunicación de la época y que por supuesto, como conocedor del sector y antiguo trabajador de EMCALI, conozco las dinámicas internas de la empresa que dieron origen a este desgredo político – administrativo, recuerdo que



junto con algunos trabajadores, y hoy líderes sindicales, asumimos la vocería y defensa, no solo de los trabajadores sino de la conservación de Emcali como empresa pública, respecto a la capacidad de generación de energía eléctrica por parte de EMCALI, se perdió dicha capacidad, dado que la empresa tomo unas malas decisiones relacionados con los proyectos de las térmicas, y esto la ha puesto en una condición de desventaja frente a los convertidores y generadores de energía, al punto que hoy es una empresa eminentemente comercializadora, lo que ha implicado pérdida de clientes significativos del sector industrial y comercial en Cali, y su área de influencia, estas malas decisiones, entre ellas, las de vender recientemente a Termoemcali ha conducido a la pérdida de competitividad de la empresa, una apuesta significativa de largo plazo seria convertir de nuevo a la empresa en generadora de energía eléctrica, que le permita cortar con la dependencia de la compra de energía en bolsa, y como tú bien los sabes, depende de las dinámicas del mercado.

- **Desde conocimiento y experiencia como Senador de la República: ¿qué papel juegan las empresas estatales en la economía colombiana?**

Mira estimado Devia, si tu lees y revisas la historia económica de Colombia, te darás cuenta que las empresas estatales, entre ellas, EPM, que fue fundada en 1920, Ecopetrol por allá en la década de 1950, el antiguo Seguro Social, el SENA, los puertos de Colombia, con la empresa Colpuertos, y así te podría mencionar muchísimas instituciones, entre ellas la Universidad del Valle donde tú estudias, han sido muy importantes para sacar adelante y modernizar, institucional, económica y políticamente este país, el surgimiento y consolidación del Valle del Cauca como uno de los principales departamentos del país, no se puede comprender si en el papel que ha cumplido la CVC, la Univalle, Emcali para el municipio, para hablar de instituciones de orden regional, la mayoría de los cuadros políticos y administrativos, han pasado por las aulas de la Universidad del Valle, pero las políticas de apertura económica, implementadas por César Gaviria Trujillo, han truncado este desarrollo y el neoliberalismo, ha implicado un proceso de privatización de los bienes públicos en Colombia, entre ellos se destacan las empresas operadoras de SPD. No obstante, la eficiente gestión de las Empresas Públicas de Medellín, desmitifican e mito liberal de que lo público per se, es corrupto e ineficiente, por el contrario la EPM, son el caso paradigmático y emblemático a mostrar de la buena gestión de lo público y el soporte de las finanzas del Estado, mira, EPM más o menos le transfiere al municipio, la suma de un billón cuatrocientos mil millones anualmente, recursos importantes para que el Alcalde y la dirigencia política de Antioquia realicen inversiones significativas en bienes públicos, en esta misma línea se puede catalogar a ECOPETROL y a ISA que le transfieren excedentes financieros al gobierno central, al punto que con la crisis de precios que ha presentado el sector de hidrocarburos en el mercado internacional, ha afectado ostensiblemente las finanzas públicas de la nación, y por ende la inversión en la política social, por lo tanto ISAGEN por parte del



gobierno Santos, es un despropósito de mala gestión y poca previsión estratégica, sumado a que está en contravía y atenta contra la sostenibilidad fiscal de la Nación, los gobiernos neoliberales desde Gaviria están empeñados en privatizar los bienes públicos en Colombia, ya sea por la venta directa o implementando modelos de gestión que conducen a la larga, a deterioro en la calidad del servicio que se oferta, y en el caso de los servicios públicos, a incremento en sus tarifas.

- **¿Cuáles considera usted las principales consecuencias del proceso de intervención de la Superintendencia Servicios Públicos Domiciliarios en Emcali?**

Las consecuencias de la intervención fueron muchísimas, entre ellas el chantaje de las administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, que le realizaron a la ciudad, durante aproximadamente trece años, donde le colocaron una serie de restricciones y talanqueras para que la empresa volviera a su propietario original como lo es la ciudad y el pueblo caleño, durante el proceso de intervención, el Gobierno Nacional por medio de la SSPD, designo discrecionalmente 12 gerentes (agentes interventores) (Ver: Tabla Anexo Nro. 1) que tuvieron muy poca continuidad, como cabezas visibles de las políticas empresariales, muchos de ellos, no conocían a profundidad el sector de los Servicios Públicos Domiciliarios, y peor aún, las Empresas Municipales de Cali, normalmente las élites políticas y gerenciales de la capital miran con desdén y desprecio la periferia o regiones de Colombia, esto genero errores en el proceso de toma de decisiones al interior de la empresa, discontinuidad en los planes, programas y proyectos, diseñados por el corporativo de la empresa, y sus unidades estratégicas, es bien conocido Devia, el adagio popular “escoba nueva barre bien”, lo que significa que todo gerente que llegaba a la empresa, trataba de agenciar los mandados que desde Bogotá le ordenaban y dejar una impronta en su paso por Emcali, afectando la sustentabilidad económica y competitiva de EMCALI en la región, esta es la empresa pública más importante de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó y por ello debe ser llamada y asumir un liderazgo protagónico en la Ciudad-Región, peor aún, la intervención no logro blindar de la interferencia política y clientelar en Cali, la corrupción y clientelismo durante la intervención se trasladó territorial y espacialmente a Bogotá, por el contrario, esta dinámica se incrementó, al punto que se presentaron escándalos de corrupción relacionados con la contratación al interior de Empresas Municipales de Cali, es en la contratación, donde se presentan los grandes negociados entre el sector público y privado, ejemplo, el conocido caso del contrato que la administración de Potes asignó discrecionalmente a PARQUESOFT, cuya implementación afectó el sistema de facturación de la empresa, durante dos meses, recientemente la administración del ex alcalde Rodrigo Guerrero y la gerencia de Oscar Pardo realizaron la



inversión de aproximadamente US 70.000.000, que son recursos significativos para cualquier empresa, en el cable submarino, infraestructura que beneficia a los operadores privados, generando para Emcali un exceso de capacidad instalada, la cual, tengo entendido, Emcali, no está utilizando en su totalidad, lo peor de estas infraestructuras es que en el tiempo van sufriendo un deterioro físico y una pérdida de valor.

Gracias por su colaboración.

ENTREVISTA No. 5

EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: **Alfredo Urbano, Ingeniero Ex Director de Agua Potable.**

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, 11 de mayo 2018.

- **Doctor Alfredo, desde su conocimiento Técnico y como ex director de Agua Potable de Emcali ¿cuáles considera usted son los factores causales del incremento de pérdidas en la Unidad Estratégica de Acueducto y Alcantarillado?**

Pues Adolfo, lo primero que hay que reconocer es que la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Cali, es bastante vieja y obsoleta, usted como trabajador de la empresa sabe que gran parte de la tubería es de Asbesto, material que está demostrado que es perjudicial para la salud humana, incluso poco resistente a un movimiento telúrico, recuerdo que cuando se empezó el proyecto del Mío, gran parte de los recursos de este megaproyecto fueron y siguen siendo focalizados a reparar la infraestructura de acueducto por donde pasan las troncales, dicha infraestructura, desde una visión técnica requiere urgentemente ser modernizada, ya que incide en las pérdidas técnicas que se acrecientan en este componente. Igual sucede con las denominadas invasiones que realizan conexiones fraudulentas y sin ningún criterio técnico, que no solamente generan pérdidas de acueducto, sino que contaminan de agua potable. El sector industrial y comercial formal también realizan estas conexiones, que en muchos casos son realizadas por los propios trabajadores o ex trabajadores de Emcali, que le cobran a los dueños de los predios, observe que la corrupción en esta empresa está en todos sus niveles. El índice de agua no contabilizada tiene un parámetro según la CRAC y Emcali ha sobrepasado ese indicador con



bastantes creces. Creo que a la empresa la sostiene financieramente que tiene sobre la prestación de este servicio el monopolio natural.

- **¿Por qué cree usted que las tarifas de acueducto y alcantarillado en Emcali, durante la intervención estuvieron por encima de IPC?**

Las tarifas que pagan los sectores industrial, comercial y residencial por el servicio de Alcantarillado en la ciudad es superior a las tarifas de Acueducto, esto responde a que tratar las aguas servidas de la ciudad es supremamente costoso, y para pagar la deuda adquirida con la PTAR, el tratamiento del agua potable es muy caro para una empresa como Emcali, por el bombeo que esta debe realizar desde la bocatoma a sus redes de distribución. Este componente es el que financia la empresa, y no es Telecomunicaciones, que debería ser la unidad más rentable porque es donde el capitalismo realiza más innovaciones y las TIC's no solo es un servicio importante para las familias sino para las empresas.

- **Desde su función como director ¿Cómo afectó la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los trabajadores de su área?**

Yo como ex director de Agua Potable soy empleado público, de libre nombramiento y remoción y usted como líder sindical se da cuenta que muchos de los trabajadores oficiales en Emcali, ganan más que los trabajadores públicos, así estos sean sus jefes inmediatos, los trabajadores oficiales producto de las convenciones colectiva de trabajo que los sindicalistas tanto defienden, tienen en promedio cuatro primas adicionales al año, diferente a las dos primas de Ley. Un trabajador oficial puede recibir seis primas al año en Emcali, esto desmotiva en muchos casos la productividad de los empleados públicos, afectando la competitividad de la empresa, estas cosas deben cambiar y realizar una reforma encaminada a modificar cargos y perfiles en la empresa, orientadas a mejorar el desempeño y la productividad del recurso humano.

Gracias por su colaboración.

ENTREVISTA No. 6



EFFECTO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SOBRE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2000-2013)

Cuestionario: Entrevista semiestructurada.

Entrevistado: Juan Manuel Pulido - Ex Gerente de Emcali.

Entrevistador: Adolfo Devia

Fecha: Santiago de Cali, 02 de Agosto de 2018.

- **Doctor Pulido, ¿Cómo analiza usted la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre Emcali?**

A ver Adolfo, lo primero hay que reconocer que en el momento que esta entidad regulatoria interviene a la empresa, esta pasaba por muchas angustias económicas que de continuar así se habría visto seriamente amenazada y en riesgo la continuidad en la prestación de los servicios. Por eso digo que la intervención fue muy beneficiosa, y pienso que desde el juego de intereses de la presidencia se presentó la intencionalidad de nombrar muchísimos gerentes durante los trece largos años que duró la intervención. **A partir de esta idea, Doctor Pulido ¿qué impactos cree usted generó los cambios continuos de gerente en la planeación de la empresa?** Esta discontinuidad, como tu bien lo mencionas, condujo a un desorden en la planeación estratégica de la empresa, porque te pongo un ejemplo, cada nuevo gerente que llegue trae sus propias ideas como también su cuadrilla de gerentes para las unidades de negocio de Emcali y sus áreas de apoyo, entonces claro, no hay continuidad en los direccionamientos estratégicos, ni en los proyectos que se diseñen para implementar la planeación. Entonces, esto le causó mucho daño a la empresa, por eso hoy Emcali no ha logrado materializar el proyecto y la forma en que la empresa le puede garantizar el agua a los caleños durante las próximas décadas. Sin embargo te cuento, creo que yo que tu como líder sindical estás enterado, solo hasta estos momentos, bajo la dirección del gerente Gustavo Jaramillo y la actual junta directiva se ha avanzado en el mencionado proyecto filtración de agua de lecho del Río Cauca, que según tengo entendido es económico y ambientalmente sostenible. Estos hechos me permiten decirte que la gestión realizada por este organismo de control fue poco propositiva y solo le interesaba los intereses y variables financieras para cumplirle al sector bancario y otros acreedores.

- **¿Cómo analiza usted las relaciones entre los grupos de interés (stakeholders) durante la intervención de la SSPD a Emcali?**

Recuerdo que durante el proceso de intervención, había un sinsabor de ciertos sectores políticos locales que reclamaban con el apoyo de la ciudadanía, los vocales de control que la empresa fuera devuelta al Municipio. Debes tener en



cuenta Adolfo, que el direccionamiento y la gobernabilidad de Emcali, la tenía el Gobierno Nacional, por ello sectores como las organizaciones sindicales y con mucho ahínco Sintraemcali, lideraron la protesta social y la conflictividad en la empresa, algo así apoyados, como tu bien lo sabes, por el Senador Alexander López. Recuerda que hubo sectores muy influyentes en la toma de decisiones de la empresa como la Presidencia de la República, el sector financiero, que solo les interesaba sanar la empresa financieramente, para que esta tuviera la capacidad de cumplir con los compromisos acordados. Entonces, los grupos de interés como la Alcaldía y los mismos concejales que por décadas han cogobernado la empresa, y lo siguen haciendo, durante la magistratura del Gobierno Nacional, tuvieron poca incidencia. Ah, y las organizaciones sindicales también perdieron beneficios y tuvieron que renegociar sus convenciones de trabajo, esto es lo que te podría decir de la incidencia de los denominados grupos de interés, como en todo proceso político y administrativo la corrupción también estuvo presente, probablemente concentrada en el Gobierno central, con poca incidencia de los políticos locales.

- **Desde su conocimiento y experiencia ¿Cómo ve la competitividad de Emcali en la actualidad?**

Para nadie es un secreto Adolfo, que la empresa ha perdido lo que tú denominas como competitividad, reflejándose en la pérdida de suscriptores, sin los recursos financieros necesarios que respalden inversiones importantes que busquen modernizar y poner a tono la empresa y sus principales negocios, entre otras cosas siempre Emcali se ha concentrado en mantener presencia en el mercado local, sin una visión estratégica de largo plazo que permita conquistar el mercado de los demás municipios y la región del suroccidente, esto debe ser una política de la actual administración y los futuros gerentes, de tener nuevos mercados, más clientes, nuevos servicios, más ingresos, aprovechando el buen nombre y acompañamiento de la ciudadanía que tiene la empresa. **¿Usted considera doctor Pulido, que Emcali tiene oportunidades de expandir su radio de acción y acceder a nuevos negocios?** Claro que sí, y no es Claro la competencia jajaja, hombre Emcali factura más de 700 millones de dólares anuales, cualquier empresa en el país no obtiene esos ingresos y también cuenta con una condición privilegiada en la prestación de Acueducto y Alcantarillado, la gente deja normalmente casi que hasta de comer para pagar las facturas de Emcali, esto es una ventaja que la empresa debe aprovechar. Pronto la ciudad tendrá noticias sobre el futuro de Telecomunicaciones.